

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

L'Organisation constitutionnelle de l'Etat corporatif italien

Thèse pour le doctorat
présentée et soutenue le 15 décembre, à 2 heures

par

ROBERT - GARNIER

Président : M. Joseph BARTHÉLÉMY, Professeur.

Suffragants : MM. PETOT.

ESCARRA.



IMPRIMERIE
DES ORPHELINS - APPRENTIS D'AUTEUIL

40, rue La Fontaine, 40

PARIS

—
1934

**L'Organisation constitutionnelle
de l'Etat corporatif italien**

UNIVERSITÉ DE PARIS -:- FACULTÉ DE DROIT

L'Organisation constitutionnelle de l'Etat corporatif italien

Thèse pour le doctorat
présentée et soutenue le 15 décembre, à 2 heures

par

ROBERT - GARNIER

Président : M. Joseph BARTHÉLÉMY, Professeur.

Suffragants : MM. PETOT.

ESCARRA.



IMPRIMERIE
DES ORPHELINS - APPRENTIS D'AUTEUIL

40, rue La Fontaine, 40

PARIS

—
1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; les opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le Fascisme est un des événements capitaux de l'après-guerre. Il est né du conflit qui bouleversa le monde pendant quatre ans et l'a laissé affaibli et démoralisé. Il s'est installé en tant que régime politique nouveau, dans les pays pauvres où l'éducation élémentaire des masses permettait de plier plus facilement la conscience populaire à une sévère discipline étatique. Dans d'autres pays arrivés à un degré de maturité politique plus élevé, il a seulement inspiré les dirigeants de l'heure et orienté leur action vers un renforcement jugé alors urgent, au sein des Constitutions existantes, de l'Exécutif. Partout cependant, il s'est opposé avec beaucoup de violences et de sarcasmes, aux tendances traditionnelles de la démocratie et du libéralisme, à ce qu'on a appelé le *démo-libéralisme*.

Lorsqu'il s'agit d'étudier l'expérience fasciste, et plus particulièrement les institutions du régime corporatif italien, il est absolument impossible de dissocier la politique du point de vue constitutionnel. Elle domine tout. Il est curieux de constater que dans un État où l'on a voulu réserver à l'économie la place prépondérante, c'est justement la politique qui préside finalement aux destinées du pays. Et c'est la politique, les intérêts politiques, qui commandent aux forces économiques, celles-ci ne servant

qu'à seconder les efforts d'un gouvernement tout-puissant, et restant la plupart du temps, dociles aux ordres de celui-ci.

Tels ont été du moins les résultats de la révolution qui est venue transformer le visage politique de l'U. R. S. S. et de l'Italie, pour ne parler que de ces deux grandes puissances. Ici et là, on a fait la guerre civile pour installer au gouvernement les producteurs, les travailleurs, les syndicats. Ici et là, la tentative a vite tourné court, et le parti politique le plus fort, appuyé sur une bureaucratie qui n'avait d'égale que dans la Russie des Tsars, s'est emparé du pouvoir pour s'en servir en toute exclusivité.

En face d'un problème aussi délicat, qui méritait de retenir l'attention en raison de sa passionnante actualité et de la mystique qu'il oppose à l'idéal démocratique et parlementaire de notre pays, nous avons résolu de conduire cette étude avec impartialité et le maximum d'objectivité. Sur la dictature en général, et sur son organisation politique en particulier, il est difficile de ne pas se prononcer. Aussi, la documentation est-elle, en cette matière, délibérément fasciste ou ardemment antifasciste. La tâche était donc malaisée. En dehors des sources officielles et législatives où nous avons puisé les éléments indispensables à l'élaboration technique, juridique, de notre sujet, nous nous sommes attachés à dépouiller les publications et les articles qui pouvaient être utiles à sa compréhension plus profonde. Nous avons tenu à colorer notre travail, à créer en quelque sorte le climat fasciste, afin de présenter les institutions du régime dictatorial italien dans toute leur réalité, dans toute leur vie.

Une dernière remarque s'impose. Nous n'avons pu prétendre donner ici un aperçu définitif du régime politique

italien. L'expérience mussolinienne est loin d'être terminée. La formation du droit constitutionnel fasciste est en pleine évolution. Le *Duce* lui-même l'a rappelé : il désire une construction progressive, opportuniste en somme, de l'État nouveau. L'édifice qu'il a qualifié de *corporatif* s'élabore donc chaque jour, à la faveur des circonstances et de l'inspiration du Chef. Il serait vain de vouloir en fixer une fois pour toutes la structure.

Notre seul but a été de tracer les principes directeurs du régime italien, d'en étudier le mécanisme actuel, avec ses tares et ses innovations heureuses. Les réformes de demain ne pourront être que des applications et des aménagements plus perfectionnés, sans plus.

A toutes les personnes qui ont bien voulu nous faire part de leur opinion ou faciliter nos recherches, et particulièrement à M. le Doyen de la Faculté de Droit de Rome Del Vecchio ; à MM. les professeurs Meloni, Mirkine-Guetzevitch, Marcel Prelot, Renouvin, à M. le député Modigliani, à M. Egidio Reale, nous exprimons notre profonde gratitude.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550423_0080

PREMIÈRE PARTIE

LA CONCEPTION
DE L'ETAT FASCISTE

CHAPITRE I

LES SOURCES DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES FASCISTES

I. — L'ACTION A PRÉCÉDÉ LA DOCTRINE.

Contrairement à ce qui s'est passé en Russie, où le Marxisme a constamment inspiré le dictateur bolchévique, le mouvement fasciste italien fut d'abord tout action, Bien avant la *marche sur Rome*, il fut la réalisation quotidienne d'une mystique, plutôt que d'une véritable théorie, — une révolution permanente, comme on aime à le dire en Italie, — et qui se poursuit aujourd'hui encore, sous l'impulsion d'un seul homme, le *Duce*.

Tandis qu'en U. R. S. S., à la mort de Lénine, le régime communiste, malgré les divergences et les rivalités des lieutenants du dictateur rouge, ne s'est pas écroulé à cause de la source certaine et féconde où puisaient les maîtres du nouvel État, à savoir le *Capital* de Karl Marx, — en Italie, aucun dogme bien défini et universellement accepté n'est venu rapprocher les partisans de la politique fasciste. Bien plus, il existe des désaccords réels entre les principaux collaborateurs de Mussolini, entre les différents *ras* qui se disputent, dans chaque région, la clientèle locale. Un seul idéal unit les adeptes de la dictature italienne : la grandeur de leur pays. « *L'Italie doit tendre à la primauté sur la terre,*

sur la mer, dans les cieux, dans la matière, dans les esprits. » (1)
Légitime idéal... Nous doutons seulement qu'il suffise à cimenter les assises de l'organisme politique conçu par Mussolini, — sans parler du danger que cette foi parfois tumultueuse peut faire courir aux voisins du pétulant État...

Profitant d'une crise très grave du régime représentatif, le Fascisme s'est d'abord imposé par la force, sans chercher à appliquer une doctrine qui n'existait pas, sans se réclamer de principes dont ses chefs n'avaient que faire, et que Mussolini lui-même raillait :

« Nous ne croyons pas aux programmes dogmatiques avec cadres rigides — disait-il, en 1921 — qui voudraient contenir, en la mutilant, la complexité changeante de la réalité. » (2)

Et plus tard encore :

« Comme toujours, le fait dans le fascisme, a précédé la doctrine. » (3)

« Le Fascisme ne fut pas le fruit d'une doctrine élaborée en chambre : il naquit d'un besoin d'action et fut action. » (4)

Ce n'est qu'en s'installant au palais Chigi que le *Duce* a peu à peu élaboré les règles de l'ordre nouveau, — règles qu'il a assez récemment couronnées par quelques lois fondamentales. Il est remarquable, en effet, de constater que c'est seulement trois années après être arrivé au pouvoir que le *Duce* a amorcé la réforme constitutionnelle ;

(1) Discours à l'occasion de l'anniversaire de la Marche sur Rome, cité par le *Temps*, 30 octobre 1933.

(2) *Popolo d'Italia*, 23 mars 1921.

(3) Discours aux fascistes de Rome, 21 juin 1925.

(4) Mussolini, *Fascisme*, page 29.

que c'est seulement cinq ans après, en avril 1927, que l'on voit apparaître le monument législatif le plus important du régime corporatif italien : la *Charte du Travail*. Cette création, lente et spontanée à la fois, cette évolution politique incessante, se traduit dans les faits par la coexistence, à première vue déconcertante, des dispositions du *Statut de 1848*, octroyé par le roi Charles-Albert, et des règles constitutionnelles issues directement, au cours de ces dernières années, du dynamisme mussolinien. On verra comment, en réalité, ces règles sont venues remplir les cadres du *Statut*, tout en conservant habilement les dénominations.

Il est néanmoins évident que le mouvement fasciste — comme d'ailleurs le mouvement bolchévique : c'est là un des points de ressemblance des deux régimes, par d'autres côtés si différents, — et surtout son chef, ont trouvé des inspirateurs chez certains philosophes et chez quelques économistes. Sans retenir les noms de Durkheim, de Comte, de Renan, dont le parrainage nous semble quelque peu audacieux, on peut retrouver chez Mussolini deux grands courants : Nietzsche et l'École Sorélienne.

A Nietzsche, il a emprunté le culte de la toute-puissance nationale.

« Un philosophe allemand disait : « Il faut vivre dangereusement. » Je voudrais que ceci soit le mot d'ordre du jeune fascisme italien : *Vivre dangereusement ! Cela signifie être prêt à tout, à n'importe quel sacrifice, à n'importe quel péril, à n'importe quelle action, quand il s'agit de défendre la patrie et le fascisme...* » (1)

(1) Discours de Rome, 2 août 1924.

Dans ses *Entretiens avec Mussolini*, Emil Ludwig a adroitement souligné les nombreux points de contact qu'il a rencontrés entre le dictateur et le philosophe. On retrouve chez Mussolini ce goût excessif de la force morale et physique, ce mépris des souffrances et des misères individuelles, cette passion des grands destins que vantait le professeur de dictature...

Mais c'est de Sorel surtout que Mussolini a affirmé s'être inspiré, — de Sorel et de toute son école, du *Mouvement socialiste* d'Hubert Lagardelle, de toute cette cohorte de syndicalistes italiens qui, dix ans déjà avant la guerre, se détachant bruyamment du socialisme parlementaire, prêchaient un évangile nouveau, un retour aux vraies traditions marxistes. A maintes reprises, le Duce a lui-même proclamé son attachement au groupe Sorélien :

« *Je me souviens, à ce propos, d'une phrase d'un auteur français auquel je dois beaucoup : Sorel.* » (1)

Et encore, répondant à Émil Ludwig qui lui demandait s'il avait subi l'influence de la culture française :

« *Enormément. Renan, sur les problèmes philosophiques, Sorel, sur le syndicalisme et autres problèmes d'actualité ; et surtout, Balzac, ce géant...* » (2)

Qu'il ait appliqué leur programme, c'est une autre affaire. Il en a plutôt, comme nous le verrons, trahi la plupart des principes, en se contentant, pour les besoins de la cause, et pour teinter de socialisme son supernationalisme, d'en adopter le nom sans la chose. Et il est vraiment curieux de considérer comment a pu sortir de la

(1) Chambre des députés, séance du 30 novembre 1923.

(2) Émil Ludwig, *Entretiens avec Mussolini*, p. 169.

doctrine révolutionnaire et prolétarienne de Sorel, l'anti-démocratie de Mussolini...

Aussi, croyons-nous indispensable de présenter brièvement l'Italie syndicaliste, telle que la rêvait Panunzio, alors disciple italien de Sorel, aujourd'hui rallié au Fascisme... Nous pourrions mieux juger ensuite de la manière dont le *Duce*, qui s'en réclame formellement, l'a mise en pratique.

Serge Panunzio s'est demandé comment, dans un régime d'inspiration syndicaliste, serait organisée la souveraineté (1). Après avoir repoussé sans discussion les concepts de Dieu et du monarque, il s'est arrêté à celui de syndicat. Il l'a opposé à la doctrine démocratique de la souveraineté de l'État. Pour elle, l'État ne connaît que le citoyen. Par l'intermédiaire du système représentatif et du suffrage populaire, le citoyen seul participe en maître à la direction et la gestion des affaires du pays. Pour la doctrine syndicaliste au contraire, l'État disparaît devant le Syndicat qui est l'*union organique des ouvriers*, et le citoyen devant le syndicaliste. L'ouvrier a une valeur politique en tant qu'il participe à l'œuvre économique comme ouvrier syndiqué.

La souveraineté populaire, telle qu'elle est appliquée dans l'État bourgeois, n'est qu'une illusion ; le suffrage universel n'est qu'une tromperie : en fait, les citoyens subissent l'influence et la volonté de la classe possédante, que vient sanctionner la loi à leur service. Surtout, l'idée de *peuple* est un mythe, une pure abstraction ; et c'est une fantaisie que de vouloir placer la souveraineté politique dans le peuple. Le groupe social seul, *union de volontés individuelles*, a une vie propre. Lui seul peut substituer à

(1) *Mouvement socialiste*, 1913, p. 59.

l'impératif catégorique de l'État, l'accord que réalise le consentement libre des parties qui sont venues se fondre dans ce tout organique qu'est le *Syndicat*.

Ainsi, le groupement syndical est la source suprême de la souveraineté syndicale. C'est là un concept simple, précis, pouvant seul constituer le postulat de la science politique.

Si l'on complète cette notion par les éléments classiques de *territoire* et de *population*, on obtient une conception de la souveraineté politique bien supérieure à l'utopie libérale-démocratique.

Quelle sera, sur le terrain pratique, la forme politique future des syndicats ? et comment la réalisera-t-on ?

Ce sera la *forme républicaine fédérale*. Chaque groupe syndical sera, dans sa sphère d'action, autonome, constituant ainsi comme une petite république du travail. Mais tous ces groupements resteront naturellement interdépendants, en venant s'emboîter les uns dans les autres. Finalement, ces républiques se fondront dans l'organe synthétique, chargé d'exprimer la volonté générale des ouvriers syndiqués, et qui sera, par exemple, la *Confédération générale du travail*.

Serge Panunzio se défend énergiquement, — et Mussolini le fera après lui, — de vouloir rétablir le système des corporations médiévales. Tous ses efforts consistent à rappeler que chaque corporation, au moyen âge, était une véritable république, *absolument* indépendante, ne prétendant devoir de comptes à personne, en lutte continuelle, en concurrence constante avec ses voisins,... et que ce fut là, justement, leur faiblesse, et leur mort enfin, puisqu'elles disparurent absorbées par les seigneuries, les principautés, et par la formation progressive de l'État moderne. Le

syndicalisme n'a point conçu le projet de restaurer ce type imparfait d'organisation politique, qui ne saurait être détaché du milieu historique où il a pris naissance et s'est développé. Et les souverainetés syndicales, loin de se livrer à des rivalités fratricides, s'unissent volontiers dans le but de collaborer à l'évolution politique des peuples.

« *Le syndicalisme est une somme d'égoïsmes convergents.* » (1)

Panunzio répond aussi aux bourgeois subtils qui voudraient, pour dominer les syndicats et les réduire à leur merci, faire rentrer ceux-ci dans les cadres de l'État, et aux social-démocrates d'alors qui ne pensent nullement à détruire l'État, mais à le transformer. Il préfère, quant à lui, l'organisation politique décentralisée, divisée, répartie entre les syndicats, « *parce que plus proche de chaque liberté et de l'autonomie individuelle et collective* ». Chaque force sociale n'aspire-t-elle pas aujourd'hui au *self-government* de ses institutions, s'opposant ainsi au lourd mécanisme de l'État ?

En bref, « *la souveraineté syndicale, sous la forme de la République fédérale, se présente comme le type de la souveraineté politique que les temps modernes évolués peuvent et doivent produire.* » (2)

* * *

La combinaison syndicaliste et corporative montée par Mussolini peut-elle se réclamer légitimement des théories soréliennes ? C'est douteux.

Quant aux moyens propres à la construction de l'État

(1) Ouvrage cité, p. 72.

(2) Ouvrage cité, p. 70.

fasciste, nous pouvons, cette fois sans hésitation aucune, affirmer que Mussolini :

1° S'est *détaché* de Sorel en tant qu'il repousse énergiquement la lutte des classes et le droit de grève ;

2° S'est *rapproché* de lui en tant qu'il adopte intégralement sa conception de la violence.

Aussitôt arrivé au pouvoir, en effet, Mussolini, en exposant les grandes lignes du syndicalisme national et gouvernemental dont il désirait doter l'Italie, a coupé irrémédiablement les ponts avec les tendances révolutionnaire du syndicalisme classique. Il a pris exactement le contre-pied de la formule marxiste : « *classe contre classe* », et a préconisé l'union de tous les travailleurs italiens, producteurs et ouvriers, capitalistes et prolétaires, pour « *la gloire de la plus grande Italie* ». « *La collaboration des classes est un autre point fondamental du syndicalisme fasciste* », disait-il le 11 mars 1926, au Sénat. De même il a sévèrement puni toute tentative de grève et de lock-out.

Mais la nécessité où il s'est trouvé de s'opposer pour s'imposer, de lutter implacablement contre les éléments libéraux et socialistes, l'a déterminé à conserver, de la doctrine sorélienne, le *mythe de la violence*, tel que l'entendait le Maître, c'est-à-dire, le devoir d'entretenir continuellement l'esprit de lutte, non pas pour exciter les haines, mais « *pour attiser la flamme* » (1). C'est une violence dirigée, dans l'esprit des syndicalistes du *Mouvement socialiste*, contre tout ce qui peut nuire aux intérêts de la classe ouvrière, une violence systématique, sans merci, mais une violence salubre, féconde, éducative. La violence de

(1) Gide et Rist, *Doctrines économiques*, p. 570.

Mussolini est en tous points la même. Elle prétend seulement servir des intérêts différents : ceux du fascisme.

« *Vous savez ce que je pense de la violence. Pour moi, elle est parfaitement morale, plus morale que le compromis et les transactions* » (1). (Allusion aux vices du parlementarisme...) et encore :

« *La violence n'est pas immorale. La violence est quelquefois morale. D'ailleurs, la violence est efficace... Quand notre violence résoud une situation gangréneuse, elle est morale, sacro-sainte, et nécessaire...* » (2). Avec une pareille conception de la force, on peut aller très loin. Et Mussolini l'a montré.

Ainsi se dégage de ce court examen, l'indétermination, le défaut de systématisation des fondements du fascisme. Point de corps de doctrine, de principes solidement établis. On emprunte, ici une idée, là une formule. On laisse dans l'ombre ce qui est inutile, voire gênant.

Peu important d'ailleurs les mots et les systèmes. Mussolini est un chef, non un doctrinaire ; un opportuniste, non un calculateur. « *La négation, l'immobilité éternelle, c'est la damnation. Je suis pour le mouvement. Je suis un marcheur.* » (3)

Ce n'est qu'après coup, une fois le résultat obtenu, la victoire assurée, qu'il songera, pour durer, à se créer une discipline, une idéologie, — une phraséologie, et à l'imposer. Sa finesse d'esprit lui révélera clairement que son avenir politique est à ce prix.

Jusque-là, le fascisme est tout action.

Voyons donc les faits.

(1) Discours de Rome, 2 août 1924.

(2) Discours d'Udine, 20 septembre 1922.

(3) Émil Ludwig, *Entretiens avec Mussolini*, p. 204.

II. — LA GENÈSE DU MOUVEMENT FASCISTE. SON DÉVELOPPEMENT.

Il faut chercher l'origine profonde du fascisme italien dans l'extrême faiblesse du régime parlementaire et dans le manque de tradition démocratique de l'Italie.

Comme l'a très justement fait remarquer M. Egidio Réale :

« *L'Etat italien, tel qu'il a existé de 1870 à 1922, n'a été qu'une transaction entre l'absolutisme et la liberté.* » (1)

Pendant toute cette longue période, le peuple n'a pas réellement pris part au gouvernement du pays. Si les institutions libérales, octroyées par le roi Charles-Albert en 1848, ont régulièrement fonctionné, elles ont été constamment aux mains d'une petite minorité de politiciens professionnels, ou sous l'influence de leur clientèle. Souvent même, les autorités sont venues fausser la sincérité des consultations populaires ou favoriser certaines combinaisons. Il eût été vain d'ailleurs d'exiger des classes laborieuses et surtout des campagnes, demeurées à un stade d'instruction et de culture assez rudimentaire, la volonté et la possibilité d'intervenir. Le pays se désintéressait donc de la vie politique. Et le régime parlementaire marchait sans lui.

Mais, quelques années avant la guerre, les conséquences de cet état de choses se sont fait subitement sentir. Et déjà aussi, une réaction populaire se trouvait déclanchée. Devant la corruption parlementaire et les luttes de partis, la désorganisation des services publics et l'anarchie administrative, le peuple italien commençait de se révolter,

(1) *Année politique française et étrangère*, mai 1933, p. 10.

et réclamait de plus en plus énergiquement sa participation à la vie publique. Le mécontentement grondait surtout dans les régions industrielles du Nord, où les groupements ouvriers se trouvaient plus forts pour exposer avec efficacité leurs revendications. Dans le but de calmer l'opinion, Giolitti avait cru bon, en 1911, d'accorder au peuple le suffrage universel. Il ne pensait pas qu'il abandonnait ainsi, en bouleversant trop brusquement le corps électoral, et quelque paradoxal que cela puisse paraître, un des derniers espoirs de sauver la démocratie italienne.

La guerre n'a fait que précipiter l'évolution de la crise. Ce fut d'abord la controverse violente, sous les yeux d'un gouvernement impuissant, entre *interventionnistes* et *neutralistes*, et le triomphe rapide des premiers. Puis les angoisses qui suivirent Caporetto, et les inévitables scandales de l'arrière. La paix ne parut pas apporter aux Italiens les récompenses qu'ils estimaient dues à leur intervention *fraternelle*. Leur intransigeance, leur peu de sens des réalités, compliquèrent inopportunément les négociations. On proclama, de l'autre côté des Alpes, « *qu'on avait mutilé et tué la victoire* ».

Cependant, les ressorts détendus de la vie économique, les troubles sociaux engendrés par la guerre, les tentatives de grève générale, le chômage croissant, le mouvement de chute de la *lire* qui se dessinait, le manque d'argent, la déception des soldats démobilisés auxquels on avait promis des places, et des paysans auxquels on avait promis des terres, — tout cela contribua à créer une atmosphère d'agitation et d'indiscipline telle qu'elle aurait pu mettre en danger la vie de l'État le plus fermement résolu à faire respecter ses lois et son autorité. C'est à la faveur de ce désordre

que le fascisme italien prit conscience de ses possibilités. Le *racisme* allemand est né, lui aussi, d'une semblable décomposition...

Mais, à vrai dire, tous les États européens se sont trouvés, à la fin de la guerre, dans des circonstances identiques. Aux prises avec d'énormes difficultés financières et économiques, dominées souvent par une crise morale et politique, beaucoup s'en sont tirés, grâce à la résistance de leur organisme constitutionnel, à l'éducation civique de leurs citoyens, à la souplesse et à l'intelligence d'hommes politiques qui, au pouvoir, se sont révélés des chefs.

Si l'Italie avait bénéficié de ces dispositions, nul doute qu'elle eût évité la solution extrémiste à laquelle elle fut acculée. Mais ses dirigeants ne se montrèrent pas à la hauteur de la situation, et les institutions démocratiques qui fonctionnaient tant bien que mal pendant la paix, en vertu de la vitesse acquise, ne purent supporter l'épreuve de la guerre. La passivité des éléments républicains et démocrates fit le reste. Mussolini et ses *faisceaux* avaient dès lors beau jeu pour revendiquer le pouvoir.

La *marche sur Rome*, — en fait, une simple parade, — consacra le changement de régime, sans révolution, presque sans heurt, grâce à la complicité des uns et à la faiblesse des autres.

* * *

Les milieux fascistes se sont plus spécialement attachés à faire sortir le fascisme du péril bolchéviste. Ils prétendent que le danger communiste couru par l'Italie, entre 1919 et 1923, fut à ce point redoutable qu'il détermina le ren-

versement du programme des *faisceaux* ; que de l'idéal nettement révolutionnaire soutenu primitivement par eux, les faisceaux prirent brusquement la défense de l'ordre dans l'État. Ils affirment que sans Mussolini, l'Italie aurait subi le même sort que la Russie.

Des personnalités italiennes de premier plan, et dont les témoignages précis, étayés sur des faits et sur des dates, ne sauraient être mis en doute, ont facilement réduit ce prétexte à néant. Il s'avère certain que, bien avant l'arrivée au pouvoir des fascistes, le 30 octobre 1922, la tentative communiste était vaincue, ou tout au moins s'était considérablement résorbée : la propagande bolchéviste qui s'était peu à peu infiltrée dans les usines, en 1919, venait d'avorter ; les *soviets* locaux qu'elle avait entrepris d'organiser étaient interdits ou dispersés ; les illusions que le triomphe de la révolution russe avait pu entretenir dans l'esprit des masses italiennes s'étaient vite évanouies ; les rêves d'expropriation capitaliste, sous la forme de « *l'occupation des usines* », s'étaient presque aussitôt révélés piteusement irréalisables. Enfin, *last not least*, Mussolini déclarait lui-même, un an avant la *marche sur Rome*, dans le *Popolo d'Italia*, du 2 juillet 1921 :

« *Dire qu'un danger bolchéviste existe encore en Italie, c'est prendre de basses craintes pour des réalités ; le bolchévisme est renversé.* »

Bref, les esprits calmés semblaient prêts à accepter la trêve. L'équilibre moral venait de se rétablir de lui-même lorsque les *faisceaux* commencèrent leur conquête de l'État.

Telles sont donc les conditions exactes dans lesquelles se trouve l'Italie, au lendemain de l'Armistice. L'incohérence de la politique italienne, l'irrésolution ou la complaisance du gouvernement, la désagrégation de toutes les forces individuelles ou collectives de l'État, — voilà qui offre un terrain propice aux desseins d'un homme ou d'une faction, quels qu'ils soient.

Mussolini et ses *faisceaux* vont tenter l'expérience. S'ils ne réussissent pas du jour au lendemain, c'est que, malgré le désarroi qui règne en Italie, il existe encore quelques foyers de résistance. Au début de son action, le fascisme frise donc longtemps la faillite. S'il parvient finalement à s'établir, vers 1921, c'est grâce à un changement complet dans l'orientation de sa politique et à un concours d'événements inattendu.

Aussi bien, il faut avoir soin, si l'on veut comprendre l'évolution surprenante de Mussolini et de son programme, — qui, partis du syndicalisme et de l'individualisme le plus révolutionnaire, aboutissent, par des procédés purement réactionnaires, à une dictature bourgeoise et conservatrice, — de suivre la trame parfois complexe des événements qui se déroulent, dès la fin de la guerre, en Italie.

Nous distinguons alors, dans le développement de l'action fasciste, deux phases très distinctes :

La *première* prend naissance avec les *faisceaux de combattants* le 23 mars 1919, et se termine en janvier 1921, c'est la phase proprement révolutionnaire et syndicaliste.

La *deuxième*, qui la suit et aboutit, si l'on veut, à la *marche sur Rome*, — 1922, année décisive du fascisme, — pour se consolider ensuite, — c'est la phase réactionnaire et nationaliste.

Première phase : la lutte contre l'Etat.

Le 23 mars 1919, s'effectuait à Milan, sous le nom de « *Fasci italiani di combattimento* », la fusion de tous les groupements d'anciens combattants précédemment constitués sur le territoire de l'Italie. Ces faisceaux étaient composés en majorité d'hommes bannis des partis de gauche, de socialistes dissidents, de syndicalistes, de petits bourgeois éprouvés par la guerre, de paysans, — auxquels vinrent s'adjoindre bientôt tous les éléments équivoques ou mécontents de la Péninsule, les « *sans-travail* » et les aigris. Un homme ardent, transfuge du parti socialiste, animait le mouvement et l'imprégnait de sa forte personnalité : Benito Mussolini.

Le programme des faisceaux, assez imprécis, en tous cas franchement révolutionnaire, fut fixé le même jour, au cours de l'Assemblée constituante. Il s'inspirait de l'esprit républicain, d'un individualisme fervent, quasi-anarchiste, proclamait les droits de l'Homme et le respect des libertés, opposait aux méthodes de la dictature bolchéviste, les principes de la civilisation occidentale. Surtout il comprenait un vaste projet de réformes générales :

Dans l'ordre politique : application de la représentation proportionnelle à scrutin régional, abaissement de l'âge électoral à dix-huit ans, établissement d'une limite d'âge aux fonctions de député, abolition pure et simple du Sénat, constitution de conseils techniques du travail élus par les corporations professionnelles et dotés de pouvoirs législatifs, décentralisation des provinces et des communes...

Dans l'ordre social : application de la loi de huit heures, établissement d'un minimum de salaires, participation

ouvrière à la gestion des services publics et particulièrement des chemins de fer, distribution de terres aux paysans anciens combattants...

Dans l'ordre financier : vote d'un impôt extraordinaire sur la fortune, saisie des biens appartenant aux associations religieuses, suppression des privilèges fiscaux du clergé, prélèvement de 85 % sur les bénéfices de guerre...

Dans l'ordre militaire : création d'une milice nationale, nationalisation des fabriques d'armes et de munitions...

Dans l'ordre extérieur : revision du *Pacte de Londres* dans le sens de l'incorporation de *Fiume* et de toute la *Dalmatie* à l'Italie...

Syndicalisme et régionalisme : telles sont les deux idées maîtresses de ce programme. Mussolini, en les adoptant, restait fidèle aux principes fondamentaux du syndicalisme italien. En y joignant son incontestable foi patriotique, il les teintait fortement de nationalisme.

Quoi qu'il en soit, le plan des faisceaux souleva l'indignation des milieux socialistes et neutralistes dont Mussolini et ses amis s'étaient brusquement détachés au début de la guerre. Ses tendances révolutionnaires lui aliénèrent l'opinion bourgeoise et libérale, déjà alarmée par les menées bolchévistes.

Il fallait donc, pour vaincre, passer à l'action directe.

C'est alors que commença une campagne de violences, de persécutions, de meurtres même, qui devaient désoler l'Italie au cours des années 1919, 1920, 1921. Mussolini, à coup de discours enflammés, de pamphlets et de parades, soutenait le moral de ses troupes, et commençait, dans

les provinces, et particulièrement dans les régions agricoles, de gagner l'adhésion populaire. S'attaquant à la fois au socialisme classique, aux pouvoirs publics dont l'inertie continuait de compromettre les destinées du pays, aux libéraux, à tous les soutiens enfin de la démocratie parlementaire, il envoyait par toute l'Italie ses partisans surexcités prêcher la rénovation politique et sociale de la nation.

Au même moment, — septembre 1919, — d'Annunzio et ses milices, en pleine communion d'esprit avec les fascistes de Mussolini, prenaient possession de Fiume et tentaient d'y édifier l'État syndicaliste. La *Charte de Carnero*, née de l'imagination du poète et promulguée dans le délire de ses nouveaux sujets, rappelait les différents points proposés par Serge Panunzio dans son essai de synthèse d'une république corporative. Mais ce coup de force fantaisiste devait rapidement échouer. La constitution ne fut pas même appliquée. L'occupation de Fiume cessa. Les éléments disparates sur lesquels d'Annunzio s'était appuyé se séparèrent, et la plupart se rallièrent définitivement au fascisme.

Cependant, devant l'opposition des milieux politiques et l'inquiétude de la bourgeoisie, Mussolini décida de jouer sa chance dans les cadres de la légalité. Aux élections de 1919, les faisceaux présentèrent dans chaque circonscription des candidats qui se réclamaient du document improvisé par leur chef et dont nous avons tracé les lignes essentielles. Mais l'opinion publique, avide d'ordre et de tranquillité, ne sembla pas séduite par ce singulier programme. Sur 350.000 votants, 5.000 voix à peine allèrent au fascisme. Trente-deux députés fascistes seulement entrèrent à *Montecitorio*. Ces résultats médiocres signifiaient clairement que,

malgré son affolement et sa fatigue, le pays désirait voir le rétablissement de la situation s'effectuer au sein des institutions démocratiques.

A la suite de ces élections, le Parlement, retrouvant de passagères velléités de courage et de bon sens, tenait tête victorieusement au communisme, évitait la faillite, votait toute une série de réformes sociales.

Mais un peu plus tard, en janvier 1921, survenait brusquement un événement gros de conséquences : au Congrès de *Livourne* était consommée la scission entre les socialistes et les communistes. C'était une rude atteinte portée à la solidarité ouvrière. C'était surtout l'entrée en décomposition du parti socialiste.

Deuxième phase : vers la dictature de l'État-Parti.

Avec son sens aigu des réalités, Mussolini entrevit aussitôt l'exploitation favorable qu'il pouvait faire de ces conjonctures. Alors s'opéra chez lui un retournement complet, une volte-face déconcertante. Son intransigeance républicaine et anticléricale du début disparut soudainement pour faire place à un sentiment de loyalisme envers la monarchie, et de respect des forces conservatrices. Reniant ainsi ses origines, résolu, pour trouver l'appui moral et financier des partis de droite, à partir en croisade contre le marxisme, Mussolini se mit, sans hésitation ni scrupules, au service de l'État et de la ploutocratie.

Dès lors commence la *réaction blanche*. Employant, d'abord contre les éléments de gauche dissociés, ensuite contre un parlementarisme altéré, une méthode identique à celle dont il usait hier encore vis-à-vis de la bourgeoisie

et de la grosse industrie, il s'attaque avec la même ardeur au prolétariat et aux organisations populaires.

La répression est impitoyable. Sous la protection officielle du gouvernement, — dont l'autorité est définitivement abolie, et qui renonce à défendre lui-même l'ordre public, — une ère nouvelle se déclanche de brutalités et de représailles.

Mussolini, cependant, envisage la situation avec une parfaite lucidité.

La manœuvre naïve de Giolitti, alors au pouvoir, consiste à se servir des agitateurs fascistes pour exterminer tous les éléments subversifs, et pour cela, il n'hésitera pas, s'il le faut, à faire entrer dans la majorité parlementaire des représentants du fascisme.

Mais le chef des chemises noires veut le pouvoir pour lui seul.

Il entretient donc chez les conservateurs l'illusion qu'il ne fait que soutenir les intérêts de la classe possédante. Il proclame sa foi dans la rénovation nationale, et qu'il entend mener son action dans les cadres constitutionnels de l'État. Sous le bénéfice de ses déclarations rassurantes, les membres de la petite bourgeoisie, les patriotes sans opinion politique précise, viennent grossir les rangs des faisceaux ; la haute bourgeoisie souscrit à ce projet de dictature capitaliste.

Mussolini croit nécessaire alors de donner au mouvement des bases plus fermes : au Congrès de Rome, novembre 1921, le *Parti national fasciste* est officiellement créé.

Ainsi se constitue, au sein d'un État profondément plongé dans la confusion, où toute vitalité a disparu, où tous les organes de résistance sont anesthésiés, où tous

les groupes parlementaires sont hostiles et divisés, un parti jeune, puissant, discipliné, décidé plus que jamais à conquérir le pouvoir.

Désormais, le succès fasciste est inévitable.

Les socialistes, en rentrant dans la légalité, s'étant soumis, Mussolini se retourne avec une égale violence contre l'État démocratique dont il veut la ruine. L'inertie du ministère alors en fonction ne peut que le pousser tout naturellement à plus d'audace.

Par son dernier discours avant la *Marche sur Rome*, — celui d'*Udine*, 20 septembre 1922, — il achève, en affirmant habilement sa volonté de continuer la tradition monarchique, de gagner à sa cause l'opinion italienne. Le 28 octobre l'État abdique définitivement devant la dictature des chemises noires.

Cette fois, les destinées du pays sont tout entières entre les mains du *Duce*.

Son ambition personnelle est satisfaite, quel va être son premier souci ? A la Chambre des Députés, le 16 novembre 1922, il annonce que « *les citoyens, à quelque parti qu'ils appartiennent, pourront circuler ; toutes les fois seront respectées, particulièrement celle qui domine : le catholicisme. Les libertés statutaires ne seront pas offensées ; les lois seront observées à tout prix.* » Au Sénat, le 27 novembre : « *Je n'entends pas sortir de la loi, je n'entends pas sortir de la Constitution, je n'entends pas imposer du nouveau...* »

Ces sages déclarations, et bien d'autres à l'avenant, dénotent un esprit indéniable de conciliation et de modération. Mussolini, à vrai dire, a décidé de composer avec le régime existant, de transiger avec les hommes au pouvoir.

Il désire ne pas brusquer les choses, obtenir la confiance du pays.

Voilà pourquoi, en même temps qu'il dissout les escouades fascistes, réorganisées légalement en milice nationale, il constitue, sans plus attendre, un ministère largement panaché où voisinent, à côté des fascistes, des libéraux, des populaires et des démocrates. Voilà pourquoi il se propose de poursuivre normalement les réformes mises en chantier sous le gouvernement antérieur. Voilà pourquoi encore il conserve le Parlement, préférant l'avilir progressivement et insuffler peu à peu l'esprit fasciste dans les organismes essentiels de la vie politique italienne.

Mais toujours aucun programme, aucune discipline ; des instincts, des impulsions.

Pourtant, la situation est délicate, la responsabilité du nouveau maître de l'Italie, lourde. Quatre ans de guerre, trois ans de luttes intestines, ont épuisé le pays. L'anarchie est partout.

L'impossibilité où se trouve le *Duce* de concilier la démocratie et le fascisme, le détermine alors à revenir à la manière forte. Le 27 novembre déjà, il a reçu du Parlement les pleins pouvoirs. Le meurtre, à Bologne, de l'avocat Giordani, ancien combattant et militant fasciste, en provoquant l'indignation générale lui donne le prétexte et le signal du retour à la violence. Au ministère des finances, le 7 mars 1923, il essaie de justifier, non sans une certaine pointe de cynisme, sa méthode :

« On pourrait me demander : pourquoi tant d'hommes armés ? Je déclare que je veux gouverner, si possible, avec le plus grand consentement des citoyens. Mais en attendant que ce consentement se forme, s'alimente et se fortifie, je garde

à ma disposition le maximum des forces possible. Car il peut arriver par aventure que la force fasse retrouver le consentement et parce qu'en tous cas, il y a la force si le consentement manquait. »

C'est clair. Mussolini a choisi. Il entend en finir avec les derniers vestiges de l'État démocratique et parlementaire.

La presse se plaint ? Elle est muselée. De courageux défenseurs du régime constitutionnel élèvent la voix ? Ils sont arrêtés, emprisonnés, bannis. Le crime d'État réapparaît, les *expéditions punitives* sont remises en honneur. La C. G. T. refusant de se laisser entraîner dans l'orbite de l'État, on la dissout. Une à une, les libertés sont supprimées...

Cependant, fait curieux, les lois restent en vigueur, les institutions politiques demeurent debout. Mais des premières, seules sont appliquées celles qui peuvent servir les intérêts du parti fasciste. Quant aux secondes, on commence à les vider de leur substance démocratique, puis, pour employer le mot barbare à la mode, à les « *fascistiser* ».

Après un court essai de légalisme nécessité par la triste affaire Matteoti, qui, en juin 1924, semble avoir fait fléchir son autorité, Mussolini se résoud, devant l'intransigeance de son parti, à briser l'opposition et à jouer, une fois de plus, du terrorisme.

En quelques mois, la dictature est maîtresse absolue de l'Italie.

Il s'agit maintenant, dans le silence et la résignation enfin obtenus, d'organiser l'État fasciste, de préparer et d'assurer l'avenir.

La parole est aux théoriciens du nationalisme intégral italien.

III. — LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT.

Nous avons vu que le Fascisme, sans perdre son temps en vaines spéculations, mais préconisant seulement quelques formules, donnant quelques consignes, indiquant ses mots d'ordre, ses signes de ralliement, fut tout d'abord une force qui s'imposa à l'État et au peuple.

Mais s'il ne sentit pas, au cours de cette période agitée, la nécessité de se prévaloir d'un corps de doctrine déterminé, d'un système de gouvernement original et rationnel, depuis longtemps déjà il s'était attaqué avec une extrême et méthodique violence au régime démocratique et parlementaire. L'État libéral, dont Mussolini triomphait enfin, avait toujours été, à travers même les différentes improvisations que le destin avait suggérées à l'esprit essentiellement souple et opportuniste du *Duce*, l'objectif suprême.

« *La lutte contre le libéralisme*, — a-t-on dit, — « fut le DELENDA CARTHAGO du régime fasciste. » (1)

C'est sur ses ruines, sur un terrain déblayé et net, que Mussolini songeait à créer l'État fasciste de demain.

Le pragmatisme mussolinien s'est, en fait, accommodé de certains principes vilipendés la veille, et dont la paternité revient, sans doute aucun, au libéralisme démocratique (intérêt personnel, propriété privée...) (2). Hormis ces quelques emprunts, d'ailleurs soigneusement travestis, on doit reconnaître que le fascisme est parvenu à cet anéantissement de l'État libéral qu'il avait projeté.

(1) Crosti, *Europe nouvelle*, 22 octobre 1932.

(2) « Des décombres des doctrines libérales, socialistes, démocratiques, le fascisme extrait les éléments qui ont encore une valeur vitale. » Mussolini, *Fascisme*, p. 50.

Du reste, l'opération fut aisée, le régime parlementaire italien manquant de *substratum* démocratique sérieux, — et commençant à peine, aux premiers jours de la paix, à fortifier sa structure, à améliorer ses méthodes.

Ainsi, et sans idée préconçue semble-t-il, le fascisme procède en deux temps. A l'époque bouillonnante de sa vie, quand il lutte encore pour conquérir l'État, il est critique, *négatif*. Puis, établi au pouvoir, il devient bientôt, après une brève période de tâtonnements, *positif* et créateur.

Il nous paraît donc logique d'examiner premièrement le rôle *destructif* du fascisme, pour étudier ensuite en quoi consistera son rôle *constructif*.

I. — LE RÔLE DESTRUCTIF DU FASCISME.

Le fascisme s'est efforcé surtout de démontrer, dans son principe et dans son fonctionnement, dans son essence philosophique et dans sa technique constitutionnelle, l'inanité et la faiblesse de l'État libéral et démocratique.

La doctrine de la Révolution française, inspirée des idéologies que J.-J. Rousseau a développées dans son *Contrat social*, a posé en dogme intangible la primauté absolue de l'individu, considéré comme fin en soi. Cette notion a donné, sur le plan politique, la souveraineté exclusive du citoyen, être libre et indépendant, — et la conception de l'État démocratique, simple abstraction sans contenu concret, poussière d'individus livrés à eux-mêmes, organisme sans idéal et sans pouvoir aucun, sans programme défini, — pour tout dire, *agnostique*.

Le principe de la *souveraineté populaire* est un mythe, une duperie même ; il dérive en effet d'une erreur fondamentale : celle qui consiste à regarder la volonté populaire

comme traduisant fidèlement les aspirations de l'ensemble des citoyens, alors qu'en réalité, elle n'est que l'émanation d'une minorité plus forte ou plus habile, qui vient dicter son vœu à la masse. Ainsi se substituent aux intérêts permanents et supérieurs de la collectivité, les intérêts particularistes et momentanés d'une classe ou d'une catégorie favorisée de citoyens. L'individu qui, théoriquement, détient l'autorité et commande à son gré, est en fait privé de toute protection, de toute directive, l'État étant aux mains, non de tous, mais de quelques-uns. Bref, « *on lui laisse la souveraineté sur le royaume de la chimère* » (1).

Quant à l'État libéral et démocratique ainsi conçu, il est une forme juridique, extérieure et statique, un système de limites et de garanties. Il n'a aucune vie propre. Toutes les forces existant dans le pays se développent en dehors de lui. Au lieu de les dominer, il est dominé par elles. Il subit leurs décisions et les exécute. Bien plus, n'ayant pas de personnalité, et partant, de volonté à imposer, l'État libéral est un champ clos où s'affrontent les appétits et les égoïsmes des individus et des groupes. Alors qu'il devrait représenter, et au besoin défendre le bien public, il est lui-même l'enjeu des compétitions et des transactions politiques.

Cette carence de l'État, qui, d'organe coordinateur de toutes les activités, individuelles ou sociales, de la nation, qu'il devrait être, est réduit au rôle humiliant de gardien de privilèges ou de monopoles privés, est la conséquence inévitable de l'individualisme consacré par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, cette construction néfaste des révolutionnaires de 1789.

(1) Olivetti, *Centre international d'études sur le Fascisme*, 1928, p. 93.

Principalement, l'exercice, à peine réglementé, des libertés civiles et politiques, que cette charte métaphysique fixe et impose au respect de tous, ne peut que nuire aux intérêts de l'État, en paralysant les moindres mouvements, en décourageant les moindres initiatives du gouvernement.

Mussolini en a bien vite senti le danger, qui, pour assurer le destin de son gouvernement autoritaire, a commencé par supprimer toutes les libertés. Il a su trouver, pour justifier cette opération, des arguments quelquefois curieux : « *Le peuple italien, du moins jusqu'à aujourd'hui, ne m'a pas demandé la liberté... Aucun ne m'a parlé de liberté, de statut, de Constitution...* », a-t-il proclamé le 15 juillet 1923 à la Chambre des députés.

« *Dans notre État, la liberté ne manque pas à l'individu. il la possède davantage que l'homme isolé ; puisque l'État le protège, il est une partie de l'État. L'homme isolé reste sans défense.* » (1)

Plus sérieusement :

« *Là est la stupidité de l'État libéral, de cet État qui donne la liberté à tous, même à ceux qui s'en servent pour l'abattre.* » (2)

Et à propos de l'établissement de la loi de censure :

« *Messieurs, je n'ai aucun fétichisme, et quand il s'agit des intérêts de la nation, je n'ai pas même le fétichisme de la liberté.* » (3)

Plus récemment encore, au grand Rapport du Fascisme du 14 septembre 1929 :

« *Nous sommes les premiers à avoir affirmé, en présence*

(1) Émil Ludwig, *Entretiens avec Mussolini*, p. 129.

(2) Discours du 5 octobre 1922, Milan.

(3) Discours au Sénat, 27 novembre 1922.

de l'individualisme démolibéral, que l'individu n'existe qu'en tant qu'il est dans l'État et subordonné aux nécessités de l'État, et que, au fur et à mesure que la civilisation prend des formes de plus en plus complexes, la liberté de l'individu se restreint toujours plus. » (1)

On sait jusqu'à quel point Mussolini a mis ces déclarations en pratique (2)

Après avoir dégagé l'absurdité du dogme libéral et démocratique, le fascisme devait tout naturellement porter la hache dans les institutions du régime parlementaire.

Le suffrage universel, application politique de la souveraineté populaire, a ainsi reçu ses premiers coups. Sans nier la nécessité de la représentation politique, le fascisme prétend que, dans la pensée démocratique, souveraineté veut dire vote, et que si le vote est l'unique manifestation de la volonté populaire, le peuple est souverain un instant seulement, au moment du vote. Une fois son suffrage exprimé, il s'est privé de sa souveraineté pour l'aliéner à d'autres qui l'exploiteront au mieux de leur intérêt personnel. Dans la conception fasciste, d'ailleurs, l'individu n'étant pas sujet de droit, ne peut donner mandat à l'État, par l'intermédiaire de ses représentants. La Chambre des députés n'est pas *son* organe, mais celui de l'État.

(1) *Discours* de 1929, Milan, p. 280.

(2) La liberté de la parole a été abolie par la loi du 21 décembre 1925 ; la liberté d'association par celle du 23 novembre 1925 ; la liberté d'enseignement et l'indépendance de la magistrature par celle du 24 décembre 1925 ; la liberté de la presse, par celle du 21 décembre 1925 ; les libertés municipales, par celle du 4 février 1926, etc..., sans parler de l'inévitable loi sur la sûreté générale qui règle une quantité d'autres questions.

« *Je n'ai aucun scrupule à déclarer que le suffrage universel est une pure fiction conventionnelle. Il ne dit rien et ne signifie rien...* » (1) affirme Mussolini, au Sénat, à la séance mémorable du 12 mai 1928, dans un discours où il a raillé avec véhémence l'électoratisme. Et dans l'article qu'il a rédigé pour la nouvelle encyclopédie italienne :

« *Le fascisme nie que le nombre, par le seul fait d'être le nombre, puisse diriger la société humaine. Il nie que ce nombre puisse gouverner au moyen d'une consultation périodique, il affirme l'inégalité irrémédiable, féconde et bienfaisante des hommes, qui ne peuvent devenir égaux par un fait mécanique et extrinsèque tel que le suffrage universel.* » (2)

La Chambre des députés, qui aspire à être la représentation politique des intérêts généraux de la nation, et qui, dans un régime démocratique et idéal, est issue du suffrage universel, n'est, en fait, que le théâtre des rivalités partisans pour la conquête du pouvoir.

Chaque parti, chaque groupement politique est, par sa nature, profondément antiunitaire et antiétatique (*anti-unitario e antistatale*) (3). L'artifice de chaque programme cache l'intention de défendre, au mépris des intérêts historiques et immanents de la collectivité nationale, des intérêts de classe, de caste, ou de catégorie. Le fractionnement excessif des partis accroît le mal : si aucun d'eux ne parvient à supprimer les autres pour s'emparer seul du gouvernement, tous s'entendront, par des compromissions et des marchandages, et chaque parti réclamant une quote-part du pouvoir,

(1) Mussolini, *Fascisme*, p. 40-41.

(2) *Bulletin périodique de la presse italienne*, n° 252.

(3) Bortolotto, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, p. 720.

on aboutira à la constitution d'un gouvernement de coalition, qui, tirailé dans des sens divers, n'aura plus aucune espèce d'autorité.

Le rationalisme rigide, d'où le régime démocratique et parlementaire tire ses principes, n'a pas seulement des conséquences désastreuses par la confusion qu'il apporte au sein des institutions constitutionnelles de l'État. La lutte des partis provoque sur la conscience du corps électoral, des effets encore plus graves de démoralisation. Dans le but de gagner la faveur populaire, les partis illusionnent les électeurs sur la possibilité de résultats chimériques ou difficiles, tels en tous cas qu'ils porteront dommage aux intérêts supérieurs du pays.

« *La démagogie dévore l'État pour conserver le gouvernement.* » (1)

Deux autres règles fondamentales du régime représentatif viennent accroître, aux yeux de la critique fasciste, la débilité et l'anarchie de l'État libéral.

La première est celle qui, sous couleur de sauvegarder l'équilibre et l'autonomie parfaits des différents organes collaborant à la conduite des affaires publiques, détruit l'unité indispensable de l'État : la *Séparation des pouvoirs*. Il est vrai que, même sous le régime libéral établi par le statut de 1848, ce principe classique avait déjà trouvé en Italie des adversaires et des censeurs. Tel l'éminent juriste et homme d'État, le professeur Orlando, qui a écrit :

« *Le trait essentiel de la théorie de Montesquieu peut, jusqu'à un certain point, s'expliquer et se justifier par des raisons d'ordre politique ; mais il est vicié par une erreur*

(1) Bortolotto, ouvrage cité, p. 275.

substantielle qui a été, pour notre science, la cause de bien d'autres erreurs et de bien des incertitudes. Toute cette théorie, en effet, est en contradiction avec le principe essentiel qui consiste à voir dans l'État un organisme, organisme SUI GENERIS sans doute, mais dont toutes les parties sont connexes, dont toutes les fonctions sont coordonnées au point de se fondre toutes dans une grande unité... Dans la pensée de Montesquieu, la séparation des pouvoirs devait produire l'équilibre entre eux. Il est évident que cet équilibre poussé à ses dernières conséquences, devait finir dans l'immobilité et dans l'inaction, c'est-à-dire, devait rendre impossible la vie de l'État. » (1)

Nous aurons l'occasion de voir, qu'en fait, le principe de la séparation des pouvoirs a subi en Italie, de 1848 à la fin de la guerre, de nombreuses entorses (2). Mais le fascisme s'est montré avec lui plus radical encore. La loi du 24 décembre 1925 sur les attributions et les prérogatives du chef du gouvernement, l'a formellement et définitivement sacrifié. A l'occasion de la mise en vigueur de la loi, le professeur Rocco, un des plus distingués théoriciens de la nouvelle législation fasciste, a tenu à motiver le sort qu'on lui faisait. Après avoir rappelé que certains articles du Statut Albertin (articles 36 et 47) apportaient des dérogations incontestables au principe de la séparation des pouvoirs, il a prétendu que, pour fondamental qu'il soit dans l'organisation de l'État moderne, il doit néanmoins et nécessairement souffrir plusieurs exceptions : le Pouvoir Exécutif est obligé, devant l'obstruction parfois systématique des

(1) Orlando, *Principes de droit constitutionnel*, 1902, p. 90.

(2) Voir *Infra*, II^e partie, chapitre I^{er}, paragraphe 1.

Chambres, et pour assurer la pérennité de l'État, d'empiéter sur les fonctions du Législatif.

La loi du 24 décembre 1925 n'a fait que compléter et coordonner les pratiques antérieures, qui découlaient elles-mêmes du Statut de 1848, dans lequel le Parlement était muni d'un simple droit de contrôle.

La *responsabilité ministérielle* est la seconde règle constitutionnelle contre laquelle s'acharnent les doctrinaires du fascisme. Pour eux, elle achève d'enlever au gouvernement le peu d'homogénéité et d'autorité qui pouvait lui rester. Chaque ministre étant, de par le principe de la solidarité ministérielle, responsable des actes accomplis par chacun de ses collègues, la première défaillance de l'un d'eux, la première divergence de vues peut mettre en question la vie du Cabinet. A cette conception irrationnelle, le fascisme oppose, nous le verrons, celle du Premier ministre chef unique et seul responsable de la politique de son gouvernement, secondé, dans la partie technique, par des ministres chefs de service, organes purement consultatifs.

Tels sont, pour le fascisme, les vices inhérents au régime démocratique et parlementaire. On ne manque pas de faire remarquer qu'ils se sont manifestés en Italie avec une intensité toute particulière. Car si l'État libéral a pu s'installer solidement en France, grâce aux conditions sociales et politiques de ce pays, en Grande-Bretagne, grâce à l'éducation morale anglaise qui vient tempérer les excès de l'individualisme, — en Italie, au contraire, il a trouvé en face de lui un peuple libre et unifié sans doute, mais privé de traditions démocratiques, méfiant et hostile. La manière désastreuse dont le parlementarisme a fonctionné pendant les dernières années du régime, et surtout après

la guerre, ne pouvait que précipiter la décadence de l'État italien. Le dérèglement du mécanisme constitutionnel, dû aux rivalités de l'Exécutif et du Législatif, chacun essayant d'accaparer le pouvoir à son profit, la corruption et le favoritisme parlementaires, les critiques sans ménagement, dès 1900, de Vilfredo Pareto, Croce, Gentile, Sorel, qui apprenaient au peuple à mépriser les institutions libérales, tout cela, et la guerre, devaient inévitablement amener une réaction.

Ainsi naissent, dans la confusion et l'inquiétude, les dictatures.

II. — LE ROLE CONSTRUCTIF DU FASCISME

Sous peine de se suicider, le Fascisme se devait, après ce travail de liquidation des vieilles formules politiques, de fixer sa méthode de gouvernement, ou tout au moins, de se tracer un minimum d'idées directrices. Or, si l'on considère, après douze années de dictature, l'œuvre créatrice du régime fasciste, on aboutit à cette constatation, qu'elle s'est manifestée sous deux angles différents. Toujours avec cette finesse psychologique qu'on leur a si longtemps dénié, les théoriciens de l'Italie mussolinienne ont clairement entrevu, qu'à côté des réformes législatives obligatoires, mais sèches et sans signification précise pour l'âme populaire, il importait de consacrer une mystique qui pût, en exaltant l'imagination des foules italiennes, en excitant leur sens national, les rallier définitivement aux grandioses desseins du *Duce*. C'est dans ce but subtil que fut lancée la conception de l'État corporatif fasciste, qui devait, à l'étranger comme en Italie, impressionner si fortement les esprits,

moins par son originalité que par les conséquences de toutes natures qu'elle devait fatalement entraîner avec elle.

Mais pour faire accepter cette transformation politique et constitutionnelle, qui pouvait, on s'en doute, paraître insolite et subversive aux yeux d'une population accoutumée à persifler ou à méconnaître l'autorité de l'État, il fallait la faire précéder d'un changement de l'esprit public. C'est à quoi s'attachèrent sans tarder les docteurs du Fascisme. La *Réforme Gentile*, l'une des premières en date parmi cette longue théorie de lois et de décrets dont on est loin encore d'avoir vu le terme, fut chargée, en réorganisant l'école sur des bases nouvelles et en créant l'œuvre nationale des *Ballilas*, de donner une éducation morale, physique, militaire, à la jeunesse fasciste.

La nécessité, pour plier la conscience nationale aux préceptes de cette discipline idéale, de persuader le peuple que le Fascisme était, en même temps qu'une révolution politique, une révolution spirituelle, fit qu'on commença de prêcher du haut du Forum, une philosophie fasciste, d'enseigner du haut des chaires universitaires, un droit fasciste.

Et Mussolini de donner le ton, en affirmant que « *ceux qui, dans la politique religieuse du régime fasciste, n'ont vu qu'une question de pure opportunité, n'ont pas compris que le Fascisme est non seulement un système de gouvernement, mais encore, et avant tout, un système de pensée.* » (1)

Ainsi, ce sont ses principes philosophiques, éthiques, juridiques, que le Fascisme entend substituer aux notions désuètes et stériles sur lesquelles vit le monde depuis plus d'un siècle.

(1) Mussolini, *Fascisme*, p. 17.

Ces principes reposent tous sur le concept organique et historique d'après lequel la société n'est pas, un simple agrégat d'individus, comme il résulte de la théorie professée par l'École individualiste, mais un être distinct, naissant, grandissant et se développant selon toutes les règles de la biologie, pourvu d'une intelligence et d'une volonté indépendantes, indispensables à l'accomplissement de son destin.

« *Dans la conception fasciste, la société* — dit Rocco, — *n'est pas une pure somme d'individus, mais un organisme possédant une vie et une fin propres — transcendantes à celles des individus — doué aussi d'une valeur spirituelle et historique personnelle.* » (1)

Pour elle, l'individu n'est qu'un moyen, non une fin. « *Il est l'instrument qu'on emploie dans la mesure où il sert au but, qu'on écarte lorsqu'il ne sert plus* » (2). Il doit s'incorporer à la société afin de l'aider à remplir sa fonction éminente de justice sociale. Considéré isolément, il n'est rien. Sa volonté est négligeable. Sa vie, limitée. Dans le cadre de la société, les générations ne font que passer, puis disparaître. La société, elle, demeure, éternelle, toujours identique à elle-même. Son objet dépasse les intérêts individuels, ceux-ci étant, parfois même, en opposition avec lui. Loin de jouir en conséquence comme dans la conception traditionnelle, d'une autonomie et d'une liberté quasi-totales, les individus et les groupements d'individus voient leurs droits restreints, et quelquefois supprimés, au profit de la société. La protection qu'elle leur apporte justifie cette

(1) Rocco : *Trasformazione dello Stato*, p. 16.

(2) Rocco, ouvrage cité, p. 7.

sévérité. L'objectif qu'elle se propose d'atteindre, — le bien commun, — la rend indiscutable.

On devine où mène cet antiindividualisme passionné. En réaction contre le libéralisme et la tradition chrétienne, il a pour résultat, dans l'ordre politique, de laisser la place à un nouvel Étatisme. « *Si libéralisme signifie individu, fascisme signifie État.* » (1)

Car la société, pour se réaliser, doit s'intégrer dans l'État qui en est l'organisation juridique. Logiquement donc, il lui emprunte ses caractéristiques : c'est, lui aussi, une entité antérieure aux individus qu'il réunit dans son sein ; il a *sa* morale, *sa* religion, *son* rôle personnel, culturel et politique. Pour accomplir sa mission suprême, il convient qu'il jouisse d'une souveraineté absolue, que son autorité prévale incontestablement sur celle des individus ou des groupes. C'est pourquoi, dit Rocco : « *Pour le Fascisme, le problème fondamental n'est pas celui des droits de l'individu ou des classes, mais seulement le problème du droit de l'État, auquel fait pendant le devoir de l'individu.* » (2)

Cette subordination complète de chaque individu, de chaque collectivité, à l'État, seul dépositaire de la souveraineté, — en fait, au gouvernement, — rend illusoire et vain le problème des libertés. Confiant dans l'État, qui concentre entre ses mains tout le pouvoir dans l'intérêt de tous, les individus et les groupes n'ont aucun ordre à lui transmettre, aucune prérogative à lui déléguer. Ce serait introduire l'anarchie dans l'État. Or, l'État fasciste entend faire triompher la discipline la plus stricte. Peu lui importe donc l'opinion des uns et des autres.

(1) Mussolini, *Fascisme*, p. 56.

(2) Rocco, *La crise de l'État*, in *Revue des Vivants*, juillet 1927.

« *Il n'a jamais existé de régime exclusivement consentant, il n'en existera probablement jamais.* » (1)

Ainsi, « *l'État fasciste que nous voulons réaliser, — dit Costamagna, juriste fasciste, — et que nous sommes en voie de réaliser, est l'État véritablement souverain, qui domine toutes les forces existant dans le pays, et les dirige toutes vers les fins historiques et immanentes de la vie nationale.* » (2)

Conception qui bouleverse les données habituelles de la science juridique et politique, puisqu'ainsi viennent se confondre, pour renforcer la puissance d'un être arbitraire, les deux notions jusque-là distinctes et séparées, de *Nation* et d'*État*. Pour les fascistes, « *la Nation est une unité éthique, politique et économique, qui se réalise intégralement dans l'État fasciste.* » (3)

Nous en concluons que, puisque les doctrines ont coutume de se fonder sur un *absolu*, — l'U. R. S. S. se construisant sur l'idée de lutte des classes, la monarchie sur celle d'hérédité et de droit divin, la démocratie sur celle de souveraineté populaire, — le dogme fasciste s'établit, lui, sur un *absolu théologique*. L'État est une fin en soi. L'État est divinisé.

Cette conception peut-elle donner naissance à un idéal nouveau, — qui serait l'idéal politique de l'avenir ? Ou doit-on la considérer comme une notion toute relative, utile seulement, dans un pays donné, à un moment donné, dans la mesure où elle peut aider au rétablissement de l'ordre ? Nous dirons, au terme de cette étude, ce que nous en pensons.

(1) Mussolini, *Gérarchia*, 1924.

(2) Costamagna, *Diritto corporativo italiano*, p. 151.

(3) *Charte du travail*, article premier.

N'en retenons ici que les conséquences immédiates, préméditées évidemment.

Puisque l'*État-Nation* aspire à être la source unique de toute initiative et de tout commandement, il est à prévoir qu'il va revendiquer dans tous les domaines de la vie sociale, économique et culturelle, le monopole de l'autorité. L'État fasciste italien réclame, en effet, cette omnipotence et cette omniscience. Mussolini lui-même synthétise remarquablement la conception de l'*État totalitaire* lorsqu'il dit : « Notre formule est la suivante : tout dans l'État, rien en dehors de l'État, rien contre l'État. » (1)

Pas un État jusqu'ici, n'avait poussé si loin la volonté de domination sur les activités individuelles et collectives. L'énoncé des attributions de l'État italien moderne nous paraît formidable : non seulement il encadre et dirige les institutions qui prenaient place déjà sous la simple protection de l'État libéral, mais il va même jusqu'à créer, pour se les soumettre, des institutions nouvelles, où viennent, bon gré mal gré, se fondre et s'harmoniser les moindres manifestations de la vie de chaque particulier italien. Un exemple typique est celui du *Dopolavoro* (2), organisation des loisirs ouvriers, dont le rôle est de continuer la *formation* fasciste du travailleur jusque dans ses instants de détente intellectuelle et physique.

Tel est le concept de l'État fasciste, un des *mythes* essentiels de la doctrine mussolinienne. Les principes philosophiques dont il s'inspire n'ont rien de spécialement italien,

(1) Discours aux Milanais, 28 octobre 1925, in *Mussolini parle*, p. 250.

(2) M. à m. après le travail.

comme on l'avance couramment outre-mont. Ce sont les mêmes qui fournissent leur aliment familier aux nationalismes de tous les pays et de tous les temps, et le fascisme italien ne saurait, d'aucune façon, en réclamer la paternité.

Mais là ne s'achève pas le rôle constructif du Fascisme. Un autre fondement du régime actuel, plus caractéristique, celui-là, et plus spécifique, c'est le *corporatisme*.

Cette innovation de la dictature italienne constitue à nos yeux le véritable intérêt de la nouvelle doctrine. Aussi bien mérite-t-elle que nous nous arrêtions attentivement à son étude.

CHAPITRE II

LE NOYAU DE L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE FASCISTE : LE CORPORATISME

C'est encore une réaction contre le libéralisme que cette conception politique. Elle tend à replacer dans leur véritable milieu, au sein même de l'État, et sous sa discipline, les diverses activités qui se développaient, dans l'État libéral, sans frein ni mesure.

« *Nous vivons dans l'État fasciste*, déclare Mussolini, en avril 1926. *Nous avons enseveli le vieil État démocratique et libéral ; nous sommes un État qui contrôle toutes les forces agissant à l'intérieur de la Nation : nous contrôlons les forces politiques, les forces morales, les forces économiques. Nous sommes donc en plein État corporatif.* » (1)

L'*État corporatif*... Le mot revient dans chaque discours, dans chaque écrit du *Duce* ou de ses collaborateurs. Il s'impose, depuis quelques années, par sa sonorité substantielle. Les fascistes s'en grisent. Les étrangers, curieux, le prononcent avec respect, ou ironie, selon leur tempérament politique, sans trop savoir parfois ce qu'il recouvre.

On a raison, en tous cas, de s'y intéresser. Le *corporatisme* est, à nos yeux, le centre même de l'ordre corporatif autour

(1) *Temps*, 16 décembre 1926.

de quoi s'organise peu à peu, non sans heurts ni tâtonnements, mais avec une volonté constante, l'État mussolinien. Le *corporatisme*, c'est le vrai visage du fascisme. Surtout, c'est un produit *italianissime*, né et cultivé sous le soleil méditerranéen. Si l'Allemagne et l'Autriche tentent actuellement de s'en inspirer, ce n'est pas sans lui faire subir de très importantes modifications, afin de l'adapter, dans la mesure du possible, à la mentalité de leur pays respectif, et aux circonstances.

Mais c'est une erreur courante que d'envisager le *corporatisme* italien sous l'angle étroit de l'économie. Le terme, en effet, évoque presque toujours un système économique original, chargé d'asseoir la production sur des bases nationales, d'en éviter la fragmentation, par toute une combinaison de procédés strictement imposés à ses différents agents par les Pouvoirs publics. On l'étudie d'habitude, en le comparant, ou en l'opposant suivant les cas, à l'économie dirigée ou au libéralisme économique, ou bien à l'occasion de cette floraison de plans et de théories, qui, en ces temps de marasme, et de scepticisme à l'égard des vieilles doctrines, offrent aux financiers et aux producteurs en difficulté, le secret d'un prompt rétablissement des affaires...

Le *corporatisme* est en réalité autre chose. Il est avant tout un principe philosophique, un système politique, un Droit. Et l'*économie corporative* n'est qu'une branche détachée du tronc de la doctrine corporative.

L'intérêt de cette doctrine, purement italienne dans son essence et dans ses applications, est tout entier dans la gravité du problème qu'elle essaie de dénouer : la réforme de l'État. Le *corporatisme*, en effet, domine toute la construction de l'État. Il en imprègne les moindres activités, les

moindres rouages. Plus précisément, il bouleverse le droit constitutionnel pour se substituer à lui, remplaçant les normes classiques par les siennes propres, entendant rénover les fonctions et les organes politiques en les retrempeant dans une ambiance plus saine, en les fortifiant de principes plus rationnels, opérant surtout sa véritable révolution en ce sens qu'il réalise, pour la première fois, la fusion du social et de l'économique avec le constitutionnel. En effet, par l'intermédiaire de l'Assemblée législative, il règle la vie de l'organisation productrice, il préside à la conclusion des contrats de travail pour chaque industrie distincte ; il inspire la décision du magistrat dans les conflits professionnels ; il fournit des directives pour la détermination des salaires ; il contrôle l'équilibre des prix et de la production sur le marché national... Mais en même temps, il introduit dans l'État, avec la notion de solidarité des classes et des *catégories*, avec celle de concentration de tous les facteurs de la production, un ferment d'ordre et de puissance. Comme le dit le professeur Bortolletto :

« *Le principe corporatif qui donne forme substantielle à l'ordre économique, donne forme, avec une même énergie animatrice et unificatrice, à l'élément social, à l'activité et aux directives politiques. Il devient donc ainsi un principe constitutionnel.* » (1)

En bref, l'État corporatif réunit la société à l'État. Il lie, en un tout solide, l'économie et la politique, dissociées dans le libéralisme.

Lorsqu'ils exposent la doctrine corporative, les théoriciens du fascisme parlent de *droit corporatif*, de *principe*

(1) Bortolletto, ouvrage cité, p. 659.

corporatif, d'ordre *corporatif* (*ordinamento corporativo*). Peu nous importe la terminologie. Pour nous, avant d'être un Droit, le *corporatisme* est un système de gouvernement, une méthode d'organisation de l'État. C'est du moins sous cet aspect qu'il nous intéresse. Sa réalisation, par la voie d'institutions appelées *corporations*, constitue la phase, à proprement dire juridique. Elle ne manque pas d'attrait, elle aussi. Mais les *corporations* ne sont que les instruments de la *fonction corporative*.

I. — LA FONCTION CORPORATIVE.

Panunzio a très délicatement souligné cette nature supérieure, supratechnique en quelque sorte, du *corporatisme* ; il a démontré que le principe corporatif ne pouvait se concevoir qu'à travers *le sentiment de l'État* (1).

Ailleurs, on a très bien su exprimer encore comment le *corporatisme* s'était insinué progressivement dans les moindres replis de la vie italienne, dépassant ainsi la portée d'un simple système juridique :

« Tandis que le substantif : « Corporation », dans son sens historique et littéral, que l'on avait songé à faire revivre, va s'atrophiant et perdant de sa solidité, l'adjectif « Corporatif » s'élargit et s'étend, animant toutes les créations de la révolution fasciste et donnant à celle-ci son sens général et essentiel.

On dit ainsi : « Action corporative » et « méthode corporative », comme on dit : « Sentiment corporatif » et conscience corporative » (2).

(1) C'est le titre d'un de ses livres.

(2) Aillaud, *la Loi italienne sur le Conseil national des corporations*, in *Revue internationale du travail*, juillet 1930, p. 7.

Ainsi envisagé dans son expression la plus ample, qu'est-ce donc que le *corporatisme* ?

C'est, en peu de mots, le principe de *hiérarchie* qui s'impose à toutes les activités nationales, quelles qu'elles soient, individuelles ou collectives, en vue de l'unification de l'État. Il ne se limite pas à l'unification politique et constitutionnelle. Il est une *quatrième fonction* de l'État, — la fonction corporative, — et l'État l'emploie souverainement pour grouper sous son autorité absolue, toutes les initiatives, pour réunir et harmoniser toutes les forces nationales. Car l'unité ne se peut obtenir que là où règne l'autorité ; et sans hiérarchie, il n'est pas d'autorité.

Au cours de l'étude que nous avons faite de la doctrine corporative, et sans nous arrêter aux divergences inévitables et d'ailleurs négligeables rencontrées parfois chez quelques-uns de ses représentants, nous nous sommes presque constamment senti ramené vers ce sentiment très fort de hiérarchie. C'est là, semble-t-il, l'essence même de l'ordre corporatif.

Dans toutes les fonctions de l'État fasciste, — juridiques, économiques, administratives, ou politiques, — vient s'inscrire ce principe de hiérarchie, qui, en déterminant et en délimitant soigneusement les compétences et les responsabilités, aboutit finalement à assurer la centralisation parfaite de l'autorité politique.

Prenons pour exemple ce que le professeur Bortolletto nomme la *fonction politico-sociale*. C'est la fonction vraiment essentielle de l'État, celle qui rayonne le plus intensément dans le champ spirituel et éducatif, celle qui revêt la plus grande valeur de propagande. Or, les institutions qui lui correspondent, professionnelles, éducatives, culturelles, ont

ceci de commun avec les institutions du régime libéral, qu'elles font, les unes et les autres, participer immédiatement le citoyen à l'activité de l'État. Mais dans l'État corporatif, les institutions présentent un caractère spécial : aucune d'entre elles ne peut prétendre jouir d'un *self-government*, aucune ne peut former un organe indépendant, soustrait au contrôle de l'État. Seul un organe suprême, reconnu par la Constitution, est chargé de fixer, au-dessus des institutions secondaires, le processus de l'activité politique et sociale de la Nation. Ainsi se crée, entre les diverses institutions du régime, une hiérarchie au sein de laquelle on peut juridiquement établir deux degrés : la hiérarchie *fonctionnelle*, et la hiérarchie *corporative* proprement dite.

La première règle les rapports de supériorité et de subordination à l'intérieur de catégories de même nature : individus, institutions, ou organes. La seconde règle les rapports de supériorité et de subordination entre des catégories de nature différente : entre individus et institutions, entre institutions et organes, ou entre ces trois entités fondamentales. Au premier stade, la hiérarchie se déploie horizontalement. Au deuxième stade, elle se dresse verticalement, en remontant de l'individu à l'État. Et à chaque échelon de la hiérarchie, les intérêts qu'il s'agit de coordonner vont croissant en valeur et en étendue. Dans la hiérarchie des individus, c'est l'*intérêt individuel* qui prévaut ; dans la hiérarchie des institutions, c'est ce que nous appellerons l'*intérêt collectif* ; dans la hiérarchie des organes, c'est l'intérêt de l'État, ou l'*intérêt général*.

Si nous envisageons, dans le *milieu politico-social*, le cas du parti national fasciste, nous retrouvons bien là : une hiérarchie fonctionnelle entre le secrétariat général,

la fédération nationale, et les secrétariats locaux, une hiérarchie corporative entre le *Grand Conseil du fascisme*, organe d'État, le parti lui-même, et l'individu, sorte de citoyen-sujet qui en constitue la cellule initiale.

Ainsi se vérifie, entre les divers éléments composant l'État fasciste, l'existence de rapports de hiérarchie, de corporation.

Mais pour que ce principe de hiérarchie, se manifestant de la base au sommet de la pyramide, de l'individu au Chef, en passant par tous les degrés du système syndical et corporatif pût être accepté sans murmures ni défaillances, il fallait, de toute nécessité, trouver un terrain neutre où chacun pût se soumettre sans avoir l'impression d'être diminué ou de consentir un sacrifice inégal à celui de son concitoyen. C'est l'idée remarquable du fascisme italien d'avoir axé l'État corporatif autour de la valeur-travail.

La *Charte du travail*, approuvée par le *Grand Conseil du Fascisme*, le 21 avril 1927, et promulguée à la *Gazette officielle du Royaume*, le 30 avril 1927, consacre solennellement cette politique du travail. Tous les principes du nouvel ordre corporatif se trouvent concentrés dans ce document qui revêt, à côté de la *Charte Albertine*, un véritable caractère statutaire, du fait qu'elle n'a pas été assujettie à la ratification du pouvoir législatif ordinaire. Son titre seul est significatif :

« *De l'État corporatif et de son organisation.* » — « *C'est sous la lumière du contenu de la Charte (du travail) que le régime doit être connu et apprécié en Italie et à l'étranger,* » nous affirme le professeur Chimienti (1).

(1) Chimienti, *Cours de droit constitutionnel*, p. 268.

L'article 2, qui en est la disposition essentielle, est à citer en entier :

« Le travail, sous toutes ses formes, — intellectuel, technique et manuel, qu'il se traduise dans l'organisation ou dans l'exécution, — est un devoir social : C'est à ce titre seulement qu'il est sauvegardé par l'État. Le processus de la production dans son ensemble est unitaire au point de vue national ; ses objectifs sont unitaires, et ils s'identifient avec le bien-être des producteurs et le développement de la puissance nationale. »

Voilà donc le travail devenant, d'une simple obligation morale, un devoir social, une règle d'ordre juridique ! Y sont astreints, non seulement les individus, — travailleurs ou producteurs, — mais encore toutes les catégories sociales.

Les individus d'abord. Au long des trente articles de la Charte, il n'est pas soufflé mot du citoyen. C'est désormais, en Italie fasciste, un qualificatif tombé en désuétude, un laissé pour compte de l'arsenal libéral. Seuls sont dignes d'intérêt : le travailleur, manuel ou intellectuel, — qui, loin d'être considéré comme un salarié déployant mécaniquement une certaine activité, devient un collaborateur de l'entreprise, un associé ayant droit à de nombreux avantages moraux, économiques, sanitaires, — le technicien, et pour employer l'expression générique de la plus pure tradition syndicaliste : le *producteur*. Ceux-là seuls coopèrent utilement à l'accroissement des forces productives de la Nation, et méritent la protection de l'État :

« Il n'est pas, aujourd'hui un seul Italien travailleur qui ne cherche sa place dans les corporations, dans les fédérations, qui ne désire être une molécule vivante de cet

immense organisme vivant qui est l'État national corporatif fasciste » (1).

L'activité individuelle n'est donc prise en considération que pour autant qu'elle s'exerce conformément aux besoins et aux intérêts de l'État.

Les associations doivent entrer, elles aussi, dans la sphère d'influence de l'État. Patronales ou ouvrières, elles sont sujettes de l'autorité politique centrale, et à sa disposition. Elles se groupent dans le but d'accomplir le *devoir social* du travail que réclame la Charte.

« *Le corporatisme enseigne à subordonner les intérêts individuels et les intérêts de catégorie aux intérêts de la Nation » (2).*

Ainsi, le *devoir de travailler* devient, dans la Charte de 1927 « *le plus petit dénominateur commun, le point d'unification de l'État et de la société, devant lequel tous les hommes se sentent égaux » (3).* Et c'est en ce sens que les fascistes affirment avoir réalisé la véritable Démocratie.

Hierarchie dans le travail national, telle est donc la formule synthétique où nous ramène le corporatisme italien.

D'aucuns ont vu, dans la *Charte de Carnaro*, conçue, nous l'avons relaté, par d'Annunzio pour l'État éphémère de Fiume, le modèle dont se serait directement inspiré Mussolini pour mettre sur pied l'organisation corporative de l'Italie moderne. Certains même se sont attardés à vouloir retrouver, dans le corporatisme, les éléments des

(1) Discours de Rome, 28 octobre 1926, in *Mussolini parle*, p. 195.

(2) Discours aux travailleurs de Monte-Amienta, 31 août 1924, ouvrage cité, p. 181.

(3) S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, p. 93.

corporations médiévales. Ces deux opinions nous paraissent excessives.

En effet, si elle contient une magnifique résurrection de la corporation représentée dans la plénitude de ses attributions et de son efficacité sociale, et si elle proclame, elle aussi : « *que le seul titre légitime de domination sur un quelconque moyen de production ou d'échange, est le travail*, la *Charte de Carnaro* consacre un dualisme entre la représentation individualiste et la représentation organique. Le pouvoir législatif est divisé entre le *Conseil des Meilleurs* (*Consiglio degli Ottimi*) et le *Conseil des Producteurs* (*Consiglio dei Provvisorii*), le premier étant élu au suffrage universel et le second par les représentants des différentes catégories professionnelles. D'autre part, la souveraineté de l'État est réduite au minimum, au profit des corporations et des syndicats, qui possèdent, en matière législative et administrative, des pouvoirs extrêmement étendus. On assiste donc à une expérience de décentralisation très poussée, par corporations et par communes, celles-ci jouissant, en définitive, d'une autonomie quasi-totale.

En résumé, dans la Charte fiumaine, aucun sentiment unitaire ne vient introduire dans les rapports collectifs du travail, la discipline indispensable à la vie de l'État. Les corporations, qui constituent autant d'États dans l'État, restent maîtresses absolues, chacune dans leur rayon d'action.

C'est une indépendance semblable, une suprématie analogue, que les groupements corporatifs étaient parvenus à faire passer sur l'État de l'Ancien Régime, au point d'en paralyser l'initiative, et, en fait, de prendre sa place. L'œuvre de la Révolution française fut de mener la lutte contre eux et, finalement, de les anéantir.

L'expérience corporative italienne est aux antipodes de cette conception. L'État fasciste ou corporatif est, comme son nom l'indique, l'État qui réunit en faisceaux, en corps, pour se les subordonner, toutes les énergies de la Nation. Il absorbe donc les organisations corporatives afin de les ramener dans son orbite.

II. — L'INSTITUTION CORPORATIVE.

Il n'est pas inutile de remarquer, une fois de plus, que ce changement profond dans la structure sociale, politique et juridique de l'Italie, ne s'est pas opérée sans transition. Le corporatisme, qui touche aux fibres les plus intimes de la vie italienne, est un phénomène psychologique.

« *C'est pourquoi*, dit l'éminent Doyen Del Vecchio, — *la transformation doit se produire avant tout dans les esprits.* »

On ne chasse pas du jour au lendemain du cœur des hommes, les égoïsmes individuels et l'esprit de classe, pour leur substituer l'amour de la corporation et de l'État-Nation. C'est sans doute la raison pour laquelle Mussolini n'a pas tenté, sur le plan pratique, une réforme trop brusque et trop radicale. Il a préféré élever l'édifice syndical et corporatif à raison d'un ou deux étages par an, comme pour laisser aux futurs locataires le temps de s'accoutumer aux proportions vertigineuses que le bâtiment doit prendre... Nous sommes en l'an XII du fascisme, et la construction est loin d'être couronnée. Le *Duce* ne déclare-t-il pas lui-même parfois, du haut de son balcon, à la face du monde, que « *les Italiens ont tout le siècle devant eux pour réaliser l'État fasciste* » ? Mais nous espérons que ce n'est là qu'une boutade.

La nature de ce travail ne permet pas de présenter le détail de l'organisation syndicale et corporative de l'Italie fasciste. C'est là matière à l'étude et aux réflexions des économistes. Quant à nous, nous entendons nous limiter au cadre purement constitutionnel. Mais la ligne de démarcation entre les deux domaines est, — on s'en doute d'après ce qu'on vient de lire, — malaisément discernable. Il est indispensable pourtant d'indiquer très rapidement le schéma de la combinaison corporative imaginée par Mussolini.

Il n'a pas échappé au *Duce* que, pour développer la puissance productive de l'Italie dans le régime d'État qu'il rêvait d'y installer, c'est-à-dire pour dominer et diriger toutes les forces économiques et sociales du pays, — il fallait au préalable que ces forces fussent organisées. C'est pourquoi, dans le temps, la réforme syndicale a précédé la réforme corporative, l'État syndical a été le support de l'État corporatif.

Mussolini avait d'ailleurs une autre excellente raison de s'annexer les associations professionnelles. Il voyait en elles des éléments d'anarchie, préoccupés surtout de combattre l'État. Il entendait les transformer en éléments de hiérarchie et de collaboration, — sans négliger le rôle éducatif que ces nouvelles institutions, dociles aux injonctions, et étroitement soumises au contrôle des pouvoirs publics, pourraient jouer auprès des masses, dans la formation de la « *Conscience fasciste*. »

La loi du 3 avril 1926 sur « la *discipline juridique des rapports du travail* » est le texte initial et fondamental qui est venu consacrer la réforme syndicale.

Dans ses grandes lignes, elle a :

1° Spécifié le type unique d'association syndicale reconnu

par l'État pour représenter une branche de production déterminée ;

2° Défini le caractère d'institution de droit public de l'Association syndicale ; énuméré ses prérogatives et ses attributions ;

3° Prévu, sans les nommer, les corporations, « *organes centraux de liaison* », rattachant chaque association syndicale de même nature à une hiérarchie supérieure commune ;

4° Créé une magistrature du travail chargée de résoudre les litiges nés à l'occasion des rapports collectifs de travail ; et minutieusement réglementé la condition de nomination des juges, le fonctionnement des nouveaux tribunaux, leurs chefs de compétence ;

5° Interdit le lock-out et la grève et édicté toute une échelle de peines sévères pour en réprimer le délit.

La simple énumération de ces dispositions législatives suffit à souligner le caractère fortement hiérarchique qui imprègne l'organisation syndicale italienne, organisation qui dépasse la sphère étroitement professionnelle pour faire figure d'institution de culture morale et nationale.

Le décret royal du 1^{er} juillet 1926, en précisant et complétant la loi antérieure, a accentué cette savante hiérarchisation effectuée au sein des associations professionnelles. Il a établi entre elles des divisions rationnelles qui viennent doubler les divisions administratives. C'est ainsi qu'on distingue : *a*) les associations syndicales du premier degré (groupant les *bailleurs* et les *preneurs* de travail d'une même catégorie locale de production) ; *b*) les associations syndicales du second degré (fédérations et confédérations, groupant les premières) ; *c*) des organes centraux de liaison, ou *corporatifs*, réunissant sur le plan

national les *bailleurs* et les *preneurs* de travail d'une branche déterminée de production.

Tout ce système relève du ministère des corporations créé en 1927, et qui a pour mission de diriger et d'harmoniser l'activité générale des associations syndicales et des corporations.

Nous voyons apparaître pour la première fois ici l'instrument-type de la fonction corporative : la *corporation*.

L'article 43 du décret en établit clairement la nature :

« *La corporation n'a pas de personnalité juridique, mais constitue un organe de l'Administration.* »

Le paragraphe 6 de la *Charte du travail* est plus expansif :

« *Les corporations constituent l'organisation unitaire des forces de la production, et en représentent intégralement les intérêts en vertu de cette représentation intégrale. Étant donné que les intérêts de la production sont des intérêts nationaux, les corporations sont reconnues par la loi comme des organes de l'État.* »

Il résulte de cette conception que la corporation détient une parcelle de la puissance publique, grâce à quoi elle pourra remplir son rôle de modérateur des conflits de catégorie, et des oscillations de la production. En bref, ce sera un organe fortement bureaucratisé, assujetti à la volonté de l'État qui, par son droit d'approbation et de révocation du personnel, son droit de dissolution des conseils de direction et des corporations elles-mêmes, y trouvera un auxiliaire précieux et sûr.

Tel est, du moins, le projet conçu par Mussolini et qui doit instituer définitivement le régime corporatif. Nous disons le projet, car ce n'est là encore qu'un idéal partiellement réalisé. Ce n'est plus un secret, pour quiconque a suivi la patiente élaboration du système corporatif, qu'elle ne

s'est pas développée sans de violentes polémiques entre représentants de l'État et représentants de la production. Il semble que la discussion ait tourné surtout autour du dilemme suivant : *corporation de catégorie* ou *corporation de produit* ? — ou, pour traduire en langage clair ce jargon à la mode : le métier doit-il constituer la base de la corporation, ou le produit (l'agriculture, dans ce cas, se subdivisant en culture du blé, boulangerie, biscuiterie, etc..., culture du riz, culture des fruits, etc...) ? La récente loi sur les corporations (5 février 1934) a choisi une solution intermédiaire. L'imprécision de ses principales dispositions en fait un texte sujet à l'interprétation discrétionnaire du gouvernement. Citons, à titre de spécimen, l'article 10 :

« *La corporation, dans la branche de sa compétence, a la faculté d'établir de la façon prévue par le 2^e alinéa de l'article 8, des tarifs pour les prestations (?) et les services économiques, et ceux des prix des biens de consommation offerts au public dans des conditions privilégiées (?)* »

Ce qui se dégage de la loi, c'est surtout, — en dehors de quelques réformes assez platoniques, — la préoccupation du pouvoir central de mettre en œuvre une institution dont on avait parlé mais qui était restée jusque-là sans contours très définis.

De toutes façons, le but poursuivi par le *Duce* reste le même. L'antithèse directe entre l'individu et l'État, qui, pour lui, menace de catastrophe le régime individualiste, est éliminée par l'intervention d'un tiers sujet de droit public — la corporation — laquelle est appelée fatalement par sa propre nature, à exercer une grande influence sur tous les ordres de fonction publique, créant ainsi une collaboration « *organique et totalitaire* » entre citoyens et État.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉALISATION
DE L'ÉTAT FASCISTE

AUTORITÉ ET HIÉRARCHIE, telle est la formule à quoi se ramène l'ordre corporatif de l'État italien. Elle oriente toutes les transformations constitutionnelles du Fascisme. Mais elle opère avec souplesse, sans bouleversement, insidieusement en quelque sorte.

Dans la crainte, en effet, de mécontenter l'opinion publique, le fascisme a renoncé à renverser la Constitution de 1848. Aucune des lois constitutionnelles du régime nouveau, — qui sont pour la plupart des émanations du Grand Conseil du fascisme, et ont été ratifiées automatiquement par une Chambre des députés triée avec soin, — n'a officiellement abrogé le Statut Albertin. Théoriquement, celui-ci est donc demeuré en vigueur, — mais les initiatives constitutionnelles prises par le Pouvoir exécutif fasciste en ont tourné presque toutes les règles. Et le régime représentatif classique qu'il établissait a cédé la place à un système de « représentation des intérêts de la production ». Ces réformes fragmentaires ont abouti à enlever toute valeur efficace à la Charte fondamentale. Mais force nous est, puisqu'elle fournit aujourd'hui encore les cadres de l'ordre politique, d'en examiner les dispositions essentielles. On mesurera mieux, par la suite, le chemin parcouru dans ce domaine par Mussolini. L'étude des institutions récemment créées par lui nous fera assister, en effet, à une curieuse expérience de politique constitutionnelle, dont le trait caractéristique est d'avoir emprunté ses éléments principaux à la monarchie parlementaire.

CHAPITRE I

LE STATUT FONDAMENTAL DE 1848.

Jusqu'au XVIII^e siècle, l'esprit régionaliste italien a vu fleurir dans la péninsule trois tendances politiques : au Sud, une inclination à la monarchie absolue qui s'explique par le traditionalisme très prononcé des Italiens méridionaux ; en Sicile, le régime représentatif, assez voisin du système anglo-saxon ; au Nord, enfin, l'organisation communale à tendance nettement républicaine.

Sous l'influence des idées de la Révolution française, la poussière de petits États qui se partageaient le sol de l'Italie, adoptèrent alors des Chartes inspirées de notre Constitution de l'an III. De 1796 à 1815, ce fut un pullulement de Constitutions. On en a compté jusqu'à vingt-trois. La première en date fut celle de la République cispadane (1797). Suivirent celles de la République de Gênes (1797), celle de la République romaine (1798), celle de la République Parténopéenne (1799)... Partout, les souverains, devant l'agitation populaire, avaient dû céder aux exigences libérales.

A ce moment, Napoléon, devenu le maître du monde, réunit la couronne d'Italie au trône impérial de France. Il fallut doter d'un statut le nouveau royaume. Ce statut fut proclamé le 17 mars 1805, révisé à maintes reprises, et finalement fixé le 15 mars 1810.

Alors s'ouvre une deuxième période constitutionnelle. L'Empire français vient de crouler. Un mouvement libéral

s'empare de l'Italie. Des troubles éclatent en Sardaigne (1820-21), en Sicile (1837), en Calabre (1844), à Rome (1843, 44, 45). L'élan vers la liberté devient irrésistible. Une fois encore, les trônes doivent perdre un peu de leur toute-puissance, les rois doivent transiger. Ils s'y résignent, — quelques-uns marchant même loyalement au devant des réformes. Après quelques indécisions, et de très brefs retours à l'absolutisme, l'évolution se précipite. En 1847, l'État pontifical et l'État de Toscane ouvrent l'ère des concessions libérales. En 1848, le roi de Naples les imite en octroyant une Constitution à ses sujets.

Mais c'est l'État piémontais qui devait imposer aux autres États le statut fondamental du futur royaume d'Italie. A la *Charte Albertine*, élaborée pour régir les destinées du Piémont, devait être réservé un avenir plus brillant encore.

L'apparition de cette Charte ouvre la troisième période constitutionnelle. Elle aboutit à 1860, date de l'unification définitive du royaume d'Italie.

Déjà, lorsque Charles-Albert, alors régent du royaume de Sardaigne, monte sur le trône en 1831, l'opinion piémontaise est passionnée de réformes radicales. Elle se manifeste d'ailleurs par toute une série de mouvements insurrectionnels. Cependant que l'agitateur Cibrario réclame ces réformes non seulement dans le domaine civil et administratif, mais aussi dans l'ordre politique et constitutionnel, on apprend, en Italie, les révolutions de Paris, de Berlin et de Vienne. L'atmosphère s'échauffe. Charles-Albert, représentant des Savoie-Carignan, essaie bien encore d'affermir la monarchie absolue. Mais si, pour un temps, l'absolutisme a été restauré, et a remplacé, en certains points de

la péninsule, des Chartes éphémères, appliquées assez prématurément à des populations mal adaptées au libéralisme, il n'en reste pas moins que la conscience populaire a goûté de la liberté et entend la garder. Les *Municipes*, au cours de ces quelques années qui précèdent 1848, expriment énergiquement ce désir profond des masses. La bourgeoisie instruite appuie le vœu du peuple. Charles-Albert hésite, puis cède. Il refuse d'opposer la troupe aux prétentions libérales. Brusquement, le 3 février 1848, lui et ses ministres annoncent que le problème constitutionnel va être mis à l'étude. La *proclamation* contient les grandes lignes du projet. Personnellement, le roi a préconisé d'adapter au royaume la Charte française de 1830. Le *Conseil des Conférences* poursuit activement ses travaux au cours du mois de février 1848. L'œuvre est menée avec sagesse et modération, solennellement aussi : on a conscience d'inaugurer, pour l'Italie de l'avenir, une ère nouvelle.

Enfin, le 4 mars 1848, la Charte constitutionnelle est promulguée. Au fur et à mesure que les différents États viendront s'incorporer au royaume de Piémont, pour finalement former le royaume d'Italie, des décrets successifs, véritables actes plébiscitaires, étendront territorialement la mise en vigueur de la Charte.

En la forme, ce statut imite les constitutions françaises de 1830 ; belge, de 1831 ; espagnole, de 1845. Il est bref ; le temps pressait, il fallait aller vite.

Notons que si l'ensemble de la Charte a survécu aux événements politiques d'après-guerre, — nous verrons dans quelles conditions et de quelle manière, — elle le doit à son caractère de *Constitution souple*. Cette faculté pour le pouvoir législatif ordinaire d'en amender les règles, n'a

pas peu aidé les artisans de l'Italie fasciste à en utiliser les cadres, tout en en changeant de fond en comble la substance.

Voyons ce contenu.

I. — LA COURONNE.

Dans la plupart des États, le pouvoir suprême est confié à une seule personne. Cette personne, qui est le chef de l'État, est l'organe coordinateur de tous les autres, le centre de gravité de toutes les fonctions souveraines. Dans la Constitution italienne de 1848, le roi est le détenteur de ce pouvoir. Toutes les caractéristiques attachées à cette fonction, unité, autonomie, stabilité, il les revêt incontestablement. Mais une autorité toute particulière lui est réservée, du fait de la prépondérance, dans ce pays, de la tradition dynastique et de certains facteurs historiques. Elle lui donne une influence certaine sur les destinées de la nation. Et cette fonction est d'autant plus importante qu'il la tire directement du statut.

L'article 2 dispose : « *Le trône est héréditaire selon les principes établis par la loi salique.* » Cette loi salique stabilisait la succession dans la ligne masculine. Mais, dans le cas du statut, on l'interprète en ce sens que l'hérédité se transmet non seulement de mâle en mâle, mais encore dans l'ordre de primogéniture. Le plébiscite de la province napolitaine du 21 octobre 1860, confirme cette interprétation :

« *Nous voulons l'Italie une et indivisible, avec Victor-Emmanuel comme roi constitutionnel, et sa descendance légitime.* »

Les fils naturels légitimés et les fils adoptifs sont donc exclus de la succession à la Couronne d'Italie. Et le roi, en aucun cas et d'aucune manière, ne peut changer, de sa propre volonté, l'ordre de la succession.

Mais, en cas de mort, d'abdication, ou de déposition du roi, la vacance du trône n'est pas prévue ni réglementée par une disposition particulière du statut. La coutume constitutionnelle veut néanmoins que la représentation de l'État passe, *de jure*, à l'organe constitutionnel qui, de par son caractère de permanence, se trouve le mieux à même de l'exercer momentanément. En 1900, au moment de l'assassinat du roi Humbert, le Cabinet prit le pouvoir et assumait toutes les charges du chef de l'État.

L'institution de la Régence est prévue par les articles 12 à 17 du statut. Elle a lieu dans deux cas : minorité et indisponibilité physique du roi. Jusqu'à ce que le jeune roi ait atteint l'âge de sept ans, c'est la reine-mère qui sera Régente du royaume, à défaut de parents mâles. Puis la tutelle passera au Régent. La loi du 2 juillet 1890 *sur le statut des princes de la famille royale* décide, en outre, dans ses articles 5 et 8, qu'aucune délibération du Conseil de tutelle ne sera valable si non homologuée par le Régent.

Telles sont les conditions dans lesquelles le roi accède au trône, et les règles de la transmission de la Couronne.

Afin de lui permettre d'exercer efficacement ses fonctions, des prérogatives spéciales sont attachées à la personne du roi.

a) L'article 4 dispose : « *La personne du roi est sacrée et inviolable.* » Le contenu mystique de cette règle est un souvenir de l'époque où les rois étaient de droit divin. L'inviolabilité découlait tout naturellement du sacre. Elle

revient à affirmer l'irresponsabilité royale. Partant, le roi ne peut mal faire ; il n'est pas assujetti aux lois ; ses actes doivent être soumis aux ministres et contresignés par eux.

b) L'article 2 dispose que le roi est majeur à dix-huit ans. C'est une dérogation faite à l'article 323 du Code Civil italien, et qu'on justifie par la garantie du contre-seing ministériel.

c) L'article 19 fixe enfin la dotation de la Couronne, et fait bénéficier de règles spéciales le patrimoine du roi.

Voyons maintenant quelles sont les fonctions particulières que la Charte confiait au roi en tant que chef de l'État.

L'article 5 du statut lui donne le commandement des forces armées. En temps de paix, il l'exerce sous la responsabilité du ministre de la guerre ; en temps de guerre, sous celle du chef militaire spécialement chargé de la direction des opérations. En fait, la responsabilité technique atteignait le commandant en chef des armées italiennes, la responsabilité politique, le ministre de la guerre.

Découlant normalement de cette attribution, et trouvant sa raison d'être dans un intérêt jugé très grave d'ordre public, faculté est donnée au roi de déclarer l'état de siège sur tout le territoire de l'Italie, ou sur une partie seulement.

Le même article confère au roi des pouvoirs étendus en matière de politique étrangère. Ils se ramènent à deux manifestations essentielles : déclaration de guerre, et élaboration *des traités de paix, d'alliance et de commerce*.

La première de ces dispositions, qui n'a pas été strictement réglementée, comme le sont les pouvoirs du Président de la République dans notre Constitution de 1875, a été parfois violemment critiquée, surtout après la guerre.

Quant à la seconde, après de longues discussions, on a d'abord décidé que seuls les traités changeant la structure du territoire national, ou intéressant les finances publiques, devaient être préalablement soumises au consentement des Chambres, avant d'être définitivement ratifiés. Puis, l'opinion du sénateur Plezza ayant finalement prévalu, on a rangé dans cette catégorie la plupart des autres traités. On a étendu cette mesure à toutes modifications du *Statut Albertin*.

En dehors de ces pouvoirs singuliers de la Couronne, le Statut lui en a réservé d'autres, qu'il exerce en collaboration avec les autres organes constitutionnels. La raison de cette ingérence royale dans les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, trouve justement sa source dans la conception italienne de la division des pouvoirs. La règle formulée par Montesquieu, et d'ailleurs déformée par les Constituants, n'a jamais été accueillie avec beaucoup d'enthousiasme outre-mont. Nous avons vu que le régime fasciste s'est même empressé de légaliser une situation de fait qui déjà se révélait comme une véritable confusion des pouvoirs. De cette attitude, on donne en Italie le motif que la garantie des libertés dont se réclame la règle de la séparation des pouvoirs, pourrait amener un mal plus grave encore, à savoir la désagrégation de l'unité nationale, due au compartimentage excessif des différents attributs de la souveraineté.

Ne nous étonnons donc pas que le Monarque italien se voie doté par le Statut de 1848, de prérogatives assez considérables, dans les trois domaines classiques de l'exécutif, du législatif et du judiciaire.

1^o L'article 5 fait du Souverain le chef suprême du

pouvoir exécutif. Quatre attributions principales lui permettent de remplir ce rôle :

a) En tant que chef hiérarchique de l'Administration il nomme tous les fonctionnaires, choisit et révoque les ministres. L'établissement du statut juridique dont sont peu à peu dotées toutes les catégories de travailleurs constituant les cadres administratifs, a rendu assez illusoire cette prérogative royale. Le Roi doit d'ailleurs subordonner son choix aux exigences de la loi. En ce qui concerne, d'autre part, la faculté de choisir et de renvoyer les ministres, faculté qui théoriquement lui réserverait la possibilité d'intervenir dans l'activité politique du pays, rappelons qu'en fait son exercice doit s'inspirer des tendances et des indications de la majorité parlementaire.

b) Le Roi concède l'*Exequatur* aux bulles épiscopales et archiépiscopales, prérogative antérieurement confiée au pouvoir judiciaire.

c) Le Roi, en promulguant les normes juridiques votées par le Parlement, leur donne force de lois. Cette formalité s'exerce par la publication à la *Gazette officielle du Royaume*. Afin d'éviter que la Couronne, en temporisant, retarde l'application des lois, et paralyse ainsi la volonté des Chambres, la loi du 23 juin 1854 a édicté qu'en règle générale la promulgation des lois doit être effectuée avant la fin de la session parlementaire qui suit celle au cours de laquelle ces lois ont été votées.

d) Surtout, le Roi est investi d'un pouvoir extraordinaire, dit *droit d'ordonnance*, qui lui permet, dans des cas exceptionnels, de réglementer discrétionnairement certaines situations particulières, ou de prendre des mesures de salut public. Mais, même dans ce domaine, le droit

d'ordonnance était toujours subordonné aux principes émis par la loi. D'aucune façon, une ordonnance royale ne pouvait venir contrarier une loi ou empiéter sur le terrain législatif.

Ce n'est que dans des cas graves, ou pour faire face à des besoins absolument urgents, — charges financières imprévues, calamité publique, troubles, révolution, état de siège... — que la Couronne pouvait, dans l'intérêt public, s'arroger les pouvoirs de l'organe législatif au mépris momentané des libertés et des droits des citoyens. Seul, le critérium de la *nécessité* couvrait, à l'exclusion de toute considération d'opportunité, cette violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Ces mesures gouvernementales étaient obligatoirement soumises au contrôle parlementaire, dont elles tiraient leur efficacité juridique. Elles étaient toutes transitoires.

Le gouvernement italien fit, jusqu'à la guerre, un usage très modéré de ces prérogatives exceptionnelles. Mais les circonstances le contraignirent à s'en servir plus fréquemment. Après 1920, l'opinion publique, et principalement l'autorité judiciaire supérieure, s'émurent d'un abus croissant des décrets-lois. La Cour de cassation n'hésita pas à en déclarer plusieurs d'inconstitutionnalité. La Couronne s'inclina. Mais le fascisme devait bientôt contrarier à son tour le courant de la légalité.

2° Le Roi participe au pouvoir législatif.

Indirectement d'abord, en influant sur la composition des deux Chambres. C'est lui qui nomme les sénateurs. C'est lui aussi qui jouit seul du droit de dissoudre la Chambre des députés. Mais cette prérogative redoutable est contenue dans des limites très strictes : c'est uniquement en cas de

désaccord flagrant et insoluble entre les organes constitutionnels, que le Roi pourra l'employer. Et pas avant que le conflit ait éclaté effectivement au sein du Parlement. Agir par prévention serait anticonstitutionnel et prendrait l'importance d'un coup d'État.

Pour parer au danger de cette procédure, que le statut met aux mains du Roi, l'article 9 prévoit que celui-ci devra convoquer les Chambres dans un délai de quatre mois à dater du jour de la dissolution.

D'autres manifestations de l'intervention indirecte du Roi dans l'exercice du pouvoir législatif sont : le droit de convocation du Corps électoral, le droit de convocation des Chambres, et le droit de prorogation et de clôture des sessions parlementaires.

Mais le statut de 1848 réserve aussi au Roi la faculté de collaborer directement à la fonction législative. Il lui confie à cet effet les droits d'initiative, de sanction, de promulgation.

Le premier de ces droits est également exercé par les ministres responsables, qui ont libre entrée aux séances de la Chambre des députés et au Sénat. Et chacune de leurs propositions de loi doit être présentée avec l'autorisation préalable du Monarque donnée par décret.

Le second permettait au Roi de manifester son opinion personnelle, approbation ou désaveu, à l'égard d'une disposition législative déjà votée. Il ne pouvait opposer son veto qu'à l'ensemble d'un texte de loi, et non à une partie seulement qu'il aurait disjointe.

Le troisième, nous l'avons vu, conférait au Roi le droit de certifier le processus normal de la loi et d'en rendre le contenu obligatoire pour tous les citoyens.

3^o L'article 68 du statut, ainsi conçu : « *La justice émane du Roi ; elle est administrée en son nom par des juges qu'il institue* », est la source des pouvoirs judiciaires de la Couronne.

En réalité, la nomination des juges, peu à peu réglementée par le statut de la magistrature, échappa vite à l'arbitraire royale.

Le droit de grâce, attribut habituel des chefs d'État, conférait au Monarque la faculté d'enfreindre exceptionnellement, à des fins d'intérêt supérieur ou de conciliation, le principe que la loi est égale pour tous.

II. — LE CORPS ÉLECTORAL.

Le droit de suffrage est, dans le droit public italien, basé sur l'idée de souveraineté populaire. La fonction législative est exercée par la Chambre des députés au nom du peuple. Les représentants de celui-ci détiennent immédiatement leurs pouvoirs du Corps électoral. L'Italie n'a jamais adopté le *système direct* dont le *referendum* est l'application la plus significative.

Le système représentatif adopté par le statut de 1848 a subi, dès l'entrée en vigueur de la Charte, et surtout du fait de la réforme de 1912, de nombreuses et très importantes modifications. Tous ces changements successifs ont été orientés vers un élargissement croissant du Corps électoral, pour aboutir, enfin, à l'adoption du suffrage universel.

Le type du suffrage primitivement choisi fut le suffrage restreint et censitaire. Le message royal par lequel avait été annoncée la promulgation de la Charte, en avait formellement posé le principe. Il n'était pas pour plaire aux libéraux

qui s'étaient fait une autre idée de la démocratie. On y apporta donc quelques adoucissements. Dans le statut, pour trancher la question, on renvoya plus prudemment à la loi. Cette loi, — 17 mars 1848, — ajouta ainsi aux conditions censitaires, la capacité intellectuelle : tout individu, pour être électeur, devait justifier qu'il figurait au rôle des contributions pour un minimum de 40 livres, — à moins qu'il fût pourvu d'un des diplômes mentionnés par la loi ; en quel cas, le minimum nécessaire était concédé, sans aucune condition de cens, à ceux qui possédaient certains grades académiques ou collaboraient avec distinction à certains services publics.

Malgré leur imperfection, ces dispositions, appliquées d'abord au seul Piémont, furent étendues, en 1848, à tout le royaume. Elles restèrent en vigueur jusqu'en 1882. C'est alors que sous la poussée toujours plus forte des idées démocratiques, et grâce à l'influence personnelle de Cavour, on se décida à agrandir le collège électoral.

La loi du 22 janvier 1882, postérieurement refondue dans celle du 28 mars 1895, prit l'instruction comme nouvelle base du droit électoral. Quiconque pouvait justifier qu'il avait suivi avec succès les cours de l'enseignement primaire, rendu obligatoire par la loi de 1877, était admis à prendre part au vote, quelle que fût sa situation de fortune.

C'était un sérieux progrès.

Mais ce n'est qu'en 1912 que le suffrage universel fut intégralement introduit. Néanmoins, une restriction venait limiter la portée de la réforme. Les illettrés ne pouvaient voter que passé l'âge de trente ans. Cette disposition était alors nécessitée par le nombre élevé d'analphabètes. Mais

plutôt qu'une incapacité complète, elle consacrait une simple suspension temporaire de l'exercice du droit électoral.

La loi de 1919, — la dernière en date avant le grand bouleversement opéré dans le système électoral par le régime fasciste, — vint renforcer le principe de suffrage universel par l'établissement de la représentation proportionnelle. En même temps, tous les citoyens sans exception devinrent électeurs à vingt et un ans, — les femmes restant seules en dehors du Corps électoral.

III. — LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Il est évident que le statut a voulu donner à cet organe du pouvoir législatif une prééminence effective sur tous les autres. Il ne pouvait en être autrement d'une institution qui traduit directement la volonté populaire, — et dont le rôle est de représenter et de défendre les intérêts de la collectivité nationale. C'est pour cette raison que le statut prévoyait formellement le renouvellement périodique des membres de la Chambre des députés, afin de permettre aux aspirations et aux désirs de l'opinion publique d'être connus et fidèlement soumis à la discussion et au vote législatif (articles 39 et 42 du statut).

En 1848, le nombre des députés fut fixé à 204. En hommage au progrès des idées démocratiques, il a été, depuis, constamment élevé. Il a atteint 560 après la guerre. Les conditions d'éligibilité des candidats à la Chambre étaient précisées par le statut.

L'article 40 disposait d'abord « *qu'aucun député ne peut être admis à la Chambre s'il n'est pas sujet du Roi, s'il n'a pas atteint l'âge de trente ans, s'il ne jouit pas de ses droits*

civils et politiques et s'il ne réunit pas en soi toutes les autres qualités réclamées par la loi. » On le voit, c'est une réglementation extrêmement large, laissant beaucoup de marge au choix de l'électeur.

L'âge de trente ans qu'impose le statut avait été choisi comme déterminant l'âge mûr pour collaborer aux fonctions législatives. Les cas d'inéligibilité posés par la loi de 1919 étaient ceux visant : les sénateurs, les ecclésiastiques en fonction, les fonctionnaires, les maires, les directeurs, administrateurs et employés des entreprises industrielles ou commerciales subventionnées par l'État, les présidents des administrations provinciales, les membres des *Juntas*, les membres du Corps diplomatique, les personnes enfin qui avaient passé avec l'Administration des contrats de fournitures, ou jouissaient de concessions administratives.

Mesures remarquables : l'article 41 du statut rappelait expressément « *que les députés représentent la nation en général et non pas seulement les provinces dans lesquelles ils ont été élus. Aucun mandat impératif ne peut leur être donné par les électeurs* ». L'article 49 exigeait des futurs sénateurs et députés la prestation de serment au Roi. D'après l'article 50, les fonctions « *de sénateur et de député ne donnent lieu à aucune rétribution ou indemnité* ». Cette dernière disposition, par l'impossibilité où elle mettait le citoyen pauvre de se présenter devant le Corps électoral, apportait une grave restriction au principe de l'égalité des citoyens. D'où critiques et conflits. Mais la répugnance avec laquelle on envisageait la discussion, et peut-être la modification du statut, étouffa longtemps toute velléité de réforme. Ce n'est qu'à l'époque où le suffrage universel fut institué et les grands partis de gauche organisés, que, pour céder

à l'opinion publique, on décida d'octroyer aux membres du Parlement une indemnité convenable. Ainsi fut abrogé tacitement l'article 50 du statut.

Quant à l'obligation du serment qui n'aurait pu, pour certains, se concilier avec le principe de la liberté d'opinion, elle tomba peu à peu en désuétude, au point de n'être plus considérée que comme une formalité sans vertu, ne liant aucunement celui qui la remplissait.

Telles étaient les conditions de formation de la Chambre des députés.

Nous avons vu comment l'idée de représentation s'étant précisée progressivement en Italie, on en était arrivé à l'application stricte du suffrage universel.

Ainsi élus par la totalité des citoyens, les députés devaient procéder eux-mêmes à la vérification de leurs pouvoirs. (Article 60 du statut.) Il ne nous appartient pas de critiquer ici cette procédure qui a donné lieu à d'innombrables controverses. Disons seulement, à l'honneur de l'Italie, que la pratique parlementaire se décida, dès 1868, devant les résultats du système, à confier à la magistrature civile du pays le soin de prononcer la validation ou l'annulation de l'élection.

Comme dans tous les autres pays, les députés jouissaient des garanties indispensables à l'exercice de leur mission. Leur indépendance et leur liberté de vote et d'action étaient sauvegardées par l'article 51, disposant « *que les sénateurs et les députés sont irresponsables et ne sont astreints à aucun contrôle au sujet des opinions et des voix exprimées ou données aux Chambres* », — par les articles 30 et 31 de l'Édit sur la presse, qui venait confirmer la norme statutaire en soustrayant à toute action judiciaire les comptes rendus, écrits,

relations, imprimés par ordre des Chambres. Enfin, l'article 45 du statut instituait l'inviolabilité parlementaire, telle què nous la connaissons en France.

Quant au fonctionnement des Chambres, la Constitution prévoyait l'organisation de sessions pendant lesquelles les organes législatifs devaient remplir leurs fonctions. C'était la *législature*, qui commençait au jour des élections générales, et se terminait, soit au bout du délai de cinq ans prévu par l'article 42 du statut, soit par dissolution anticipée sur l'initiative du roi. (Article 9 du statut.)

L'article 48 du statut décide que les sessions du Sénat et de la Chambre devront exactement coïncider.

Il est intéressant de remarquer que les délibérations de l'Assemblée, en vertu de l'article 53 du statut, étaient dépourvues de toute légalité lorsque la Chambre n'avait pas réuni le *quorum* de la majorité absolue. Cette règle sévère ne tarda pas à se révéler incommode. On dut y pallier en excluant d'abord du *quorum* légal les députés absents pour congé régulier, puis en supposant toujours que ce nombre légal était atteint, sauf si un minimum de dix députés en demandaient la vérification.

Dans le cadre de cette procédure, précisée et complétée par un règlement intérieur, la Chambre des députés se voyait attribuer deux sortes de fonctions : une fonction *législative* et une fonction de *contrôle*.

La première consistait à former la loi. La seconde à contrôler l'action du gouvernement, particulièrement dans le domaine administratif et financier.

Cette dernière attribution trouvait sa raison d'être dans la nature même du régime représentatif qui organise une

surveillance constante du Législatif sur l'Exécutif, et dans la prérogative reconnue à la Chambre des députés par le statut (article 4) d'approuver le budget et les comptes de l'État, ainsi que dans le principe de la responsabilité du Cabinet. (Article 67.)

IV. — LE SÉNAT.

Dans presque toutes les Constitutions d'avant-guerre, il existait une Chambre Haute, Chambre des Pairs, Sénat..., qui constituait, avec la Chambre des députés, le *système bi-caméral*. Cette institution a traversé depuis la paix une crise de défaveur manifeste. Les Constitutions modernes ont voulu se rapprocher des purs principes démocratiques qui préfèrent confier la représentation des intérêts généraux à un seul organe : la Chambre des députés.

Le statut italien de 1848, obéissant aux mêmes raisons historiques que les Constitutions d'alors, qui prétendaient que chaque classe sociale, considérée comme ayant chacune son autonomie, trouvât sa représentation, l'aristocratie dans la Chambre Haute, le Tiers dans la Chambre Basse, a disposé dans son article 3 que « *le pouvoir législatif sera collectivement exercé par le Roi et par les deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés* ». On a fait valoir depuis d'autres raisons plus sérieuses à la conservation de cet organe qu'on dit anachronique en tant qu'il défend des privilèges et des corps depuis longtemps disparus : le double examen des projets de lois serait une garantie pour l'œuvre législative ; le Sénat, d'autre part, aurait pour rôle de freiner les tendances parfois trop audacieuses de la Chambre des députés... Toujours est-il qu'en fait, en Italie, comme

ailleurs, il a vu son activité décliner au point qu'on a passionnément discuté de sa réforme ou même de sa suppression.

Parmi les nombreux modes de désignation qui sont en vigueur, le *Statut Albertin* a choisi la nomination directe à vie par le Chef de l'État, à quelques exceptions près eu égard aux membres de la famille royale qui entraient héréditairement au Sénat dès vingt et un ans. (Art. 33 et 34.)

Mais le Souverain ne pouvait désigner que les membres des catégories formellement prévues par la loi (dignitaires ecclésiastiques, hauts fonctionnaires, académiciens, etc...) Les candidats devaient, en outre, être citoyens italiens et âgés de quarante ans au moins. En réalité, la nomination des sénateurs était faite sur l'initiative et sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur. C'était au Sénat lui-même de vérifier, conformément à l'article 60, les titres d'admission des nouveaux sénateurs. Si la nomination était validée, le candidat prenait place sur les bancs de la Haute Assemblée, après avoir prêté serment. Le Roi nommant lui-même, et contrairement à la pratique française (article 11, loi constitutionnelle du 16 juillet 1875), le Président et les quatre Vice-Présidents du Sénat, il pouvait en résulter une pression très grave de l'Exécutif sur la Chambre Haute. Mais la coutume parlementaire imposa bientôt à la Couronne la nomination des sénateurs *respectueusement proposés* à son choix. (Article 3 du règlement intérieur du Sénat.)

Cette procédure, contraire aux principes du régime représentatif, ainsi que l'amoindrissement des pouvoirs du Sénat en matière budgétaire, soulevèrent vite, en Italie, de violents conflits. La crise latente dans laquelle était

entrée le Sénat parut trouver sa solution en 1882, lors du projet de réforme Alfieri, puis en 1911, après les déclarations de Luzzatti ; enfin, en 1919, au moment où la victoire vint poser sur le terrain politique toute une série de transformations constitutionnelles. L'idée centrale de ce dernier projet était de juxtaposer à la prérogative royale de nomination, l'élection par certains collèges ou groupements économiques, scientifiques, sociaux, de la majorité des autres sénateurs, choisis dans les collèges prévus par le statut.

Ce projet alla à un échec, malgré qu'il présentât l'intérêt de concilier le système électif et la prérogative traditionnelle en cette matière du Chef de l'État.

En ce qui concerne les prérogatives parlementaires s'attachant à la personne, les sénateurs jouissaient des mêmes garanties que les députés, mais l'immunité s'étendait à toute la période pendant laquelle s'exerçaient leurs fonctions, en pratique, jusqu'à leur mort.

Les attributions du Sénat, législatives et de contrôle, étaient les mêmes que celles de la Chambre des députés. Le statut prévoyait seulement que l'autorité de la Chambre Basse prévaudrait sur celle de la Chambre Haute en matière budgétaire.

D'autre part, l'article 36 donnait au Sénat des pouvoirs juridictionnels pour connaître des crimes de haute trahison, des attentats contre la sûreté de l'État, et soumettait à son jugement les ministres accusés par la Chambre des députés. (Art. 47 St.) Dans ces divers cas, le Sénat se constituait en Cour de justice, établissait lui-même sa procédure, et se trouvait investi non seulement du droit de juger, mais d'instruire le procès.

V. — LE CABINET.

Institution caractéristique du régime parlementaire, chargé de coordonner l'activité de tous les organes constitutionnels, le Cabinet concilie le principe classique de la séparation des pouvoirs et celui de l'unification des attributions de l'État. Il assure une harmonie constante entre la Couronne et le Parlement. Ainsi joue-t-il dans le gouvernement parlementaire un rôle à la fois administratif et constitutionnel.

Dans le droit positif italien, le Cabinet était composé des différents ministres réunis collégalement, et ayant à leur tête le Président du Conseil, *primus inter pares*, Chef du gouvernement. Tous étaient choisis sur l'indication de la majorité parlementaire, nommés et révoqués par le Roi, (art. 65 St.) et obligatoirement pris dans le sein du Parlement.

Afin d'éviter les heurts entre les organes constitutionnels et d'adapter l'action de l'État aux aspirations toujours mouvantes de la collectivité, des règles s'imposaient au *gouvernement de Cabinet*, qui devait, en vertu d'une coutume traditionnelle, subir le contrôle permanent des Chambres et soumettre à leur confiance tous les actes du gouvernement. Avec les crises ministérielles, sanction du désaccord entre le Législatif et l'Exécutif, deux autres événements pouvaient mettre fin à la vie du Cabinet : la mort du Chef de l'État, et celle du Premier ministre. D'ailleurs, l'initiative royale restait entière : le Souverain pouvait, dans certaines circonstances graves, se passer de l'approbation parlementaire, et exiger la démission du Cabinet.

Le Cabinet avait deux groupes principaux d'attributions :

1^o Des attributions d'ordre strictement *constitutionnel* : exercice des pouvoirs et des prérogatives de la Couronne, dans le domaine exécutif, législatif et judiciaire. (*Le Roi règne, mais ne gouverne pas.*)

2^o Des attributions d'ordre *administratif* : les ministres étant les chefs hiérarchiques des différents services auxquels ils avaient mission de donner les directives générales.

Le Cabinet constituant un tout organique, les délibérations avaient lieu en Conseil de Cabinet, et les décisions prises liaient tous les ministres.

Néanmoins, un décret du 25 août 1876 est venu préciser le rôle personnel du Premier ministre chargé de maintenir l'unité de direction du Cabinet et d'en fixer l'orientation politique. Un décret postérieur du 16 novembre 1901 a augmenté ces attributions.

Notons enfin que le statut de 1848 ignorait la pratique des ministres sans portefeuille.

VI. — LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES.

Dans le domaine politique, la liberté consiste pour les citoyens, à participer à l'administration de la chose publique. (C'est là ce qu'entendent plus spécialement les Français, quand ils disent *démocratie*.) Dans le domaine de l'activité individuelle, que chaque citoyen déploie en dehors de toute intervention sociale, la liberté se confond plus particulièrement avec l'*individualisme* britannique.

Ces deux catégories de libertés, dont l'ensemble constitue ce qu'il est convenu d'appeler, dans le langage constitutionnel, les *libertés individuelles*, sont expressément prévues

et réglementées par le *Statut Albertin*, dont les articles 24 à 32 ont pour but de fixer les rapports entre l'État et les individus.

Ces droits individuels doivent être nécessairement et soigneusement classés et délimités. Car les placer sous le contrôle de la loi, c'est encore les défendre. Et l'on ne saurait leur donner de meilleure garantie que celle qu'ils reçoivent en entrant dans le corps même de la Constitution.

Sous ce rapport, on peut dire que les libertés civiles et publiques trouvent, dans la Charte fondamentale italienne, une place privilégiée et qu'elles s'imposent, d'une manière précise et incontestable, aux caprices du législateur.

Malheureusement, dans le droit positif italien comme dans celui de la plupart des autres pays, aucun organe spécialisé, aucune juridiction constitutionnelle, ne vient protéger ces libertés, et sanctionner les atteintes qui pourraient leur être faites par les chambres législatives. Ici, comme ailleurs, l'opinion publique seule peut, en manifestant son hostilité à une réforme, s'opposer aux velléités parlementaires. On a vu comment cette barrière morale fut inefficace contre les coups portés par le législateur fasciste.

L'*égalité juridique* est le premier principe posé par le statut. Elle dérive naturellement de la liberté, celle-ci devant permettre à quiconque est *régnicole*, sans distinction de rang, de classe, ou de titre, de jouir pleinement des droits et prérogatives accordés à tous ses compatriotes. Une réserve est simplement formulée : « *Sauf les exceptions déterminées par la loi* », et qui peut ouvrir la voie à des modifications dangereuses, pour peu que le pouvoir législatif oublie la gravité de pareille initiative. En fait, des circonstances particulières, appréciées en toute objectivité,

pourront seules permettre d'appliquer cette disposition finale de l'article 24.

L'égalité devant l'impôt découle du principe de l'égalité juridique. (Art. 25.) Cette conquête du progrès démocratique entre pour la première fois dans une Constitution italienne : avant la promulgation du statut, certains individus et certaines classes jouissaient encore, dans l'État piémontais, d'exonérations fiscales.

La liberté personnelle est plus particulièrement garantie par le statut. Il lui consacre ses articles 26 et 27. Le citoyen y est reconnu libre de sa personne et de son activité. L'État constitutionnel n'a plus sur elles les droits arbitraires de l'État despotique. Son rôle est au contraire de les sauvegarder, de veiller constamment à ce que la vie du citoyen puisse se développer et se réaliser dans toute sa plénitude physique, intellectuelle et morale. Les applications essentielles de cette faculté, liberté de circulation, d'émigration, de correspondance, choix de la profession, mode d'éducation.. ne sauraient être limitées que pour des raisons d'intérêt général, comme par exemple, l'obligation du service militaire, l'observance des lois d'hygiène et du travail, des lois de police...

La liberté de conscience, corollaire de la liberté personnelle, n'admet de réserve que par la nécessité où se trouve l'État de réglementer les manifestations extérieures du culte. Hormis ce droit d'intervention de la puissance publique, les opinions religieuses doivent être respectées. Un Etat libéral doit s'abstenir de favoriser telle religion, apporter à toutes les confessions, à toutes les communautés religieuses, une égale protection. Ainsi ne faisait pas la Constitution de 1848 en favorisant, dans son article premier, la

religion catholique : « *La religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'État. Les autres cultes actuellement existants sont tolérés conformément aux lois.* »

La liberté de penser est une notion qui, en Italie comme ailleurs, a mis longtemps à se faire accepter. Ses applications normales : liberté de la parole, de l'enseignement, de la presse, ont été implicitement protégées par le statut. Eu égard aux intérêts de la société, on a apporté à ces droits d'indispensables limites. La liberté de la presse, surtout, — expressément prévue à l'article 28, — fut soumise, en vertu de l'*Edict* du 26 mars 1848, au *régime répressif*. Ce système bienveillant a fonctionné jusqu'à l'avènement du fascisme.

Le *droit de réunion* est prévu par l'article 32 du statut. La façon dont il est rédigé permet cependant de l'interpréter en ce sens qu'il apporterait au principe précédemment reconnu de l'inviolabilité du domicile, une réserve considérable, — puisqu'elle semble soumettre les réunions privées au contrôle de la police.

Quant au *droit d'association*, il n'en est pas question dans la Constitution Albertine. A défaut de réglementation statutaire il a néanmoins été reconnu par application des principes généraux du droit et indirectement par l'abrogation, en 1848, des articles 483 à 486 du Code pénal, qui punissaient toute constitution d'associations non autorisées. En fait, la reconnaissance du droit de s'associer et l'organisation des sociétés ont été peu à peu établies par voie coutumière.

Enfin, l'article 29 du statut, emprunté à l'article 9 de la Charte française de 1830, garantit le droit de propriété, attribut inséparable de la liberté individuelle.

Mais la nécessité de la vie sociale doit permettre aux pouvoirs publics de faire valoir, au-dessus des intérêts

privés, leur droit souverain : « ... *toutefois, quand l'intérêt public légalement constaté, l'exige, on peut être tenu de les céder en tout ou en partie, moyennant une juste indemnité conformément aux lois.* » (Art. 29, paragraphe 2.) Cette faculté pour l'État de restreindre la jouissance ou l'exercice du droit de propriété joue, par exemple, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, de servitudes, de réquisitions, etc...

A la question des libertés individuelles se rattache celle des libertés locales. Le statut de 1848 a eu soin de reconnaître, timidement il est vrai, dans son article 74, et de protéger la Commune et la Province, centres d'organisation administrative locale, participant à la vie de l'État. En fait, les lois qui, en application de la Charte, ont fixé leur statut, ont été souvent méconnues et le contrôle gouvernemental a pesé quelquefois lourdement sur la gestion des collectivités municipales, malgré leurs légitimes protestations. Ce n'est que vers 1878 qu'elles sont parvenues à élargir leurs conquêtes décentralisatrices. Le régime fasciste, en s'attaquant au régionalisme, a supprimé l'autonomie des Provinces et des Communes, et a fait rentrer leur activité dans l'orbite de l'État centralisé.

CHAPITRE II

LES ORGANES CONSTITUTIONNELS DU RÉGIME FASCISTE

Le 16 novembre 1922, Mussolini déclarait au Parlement :

« Sans les pleins pouvoirs, vous savez très bien qu'on ne ferait pas une lire — je dis : une lire — d'économies. »

Le régime fasciste est tout entier dans ces quelques mots. Après avoir paralysé les organes parlementaires, et en attendant de les abolir tout à fait, le Duce a constamment travaillé à renforcer le Pouvoir exécutif. A maintes reprises, il a eu l'occasion de manifester sa pensée sans détours :

« Le pouvoir exécutif est le pouvoir souverain de la Nation... Nous l'avons délibérément porté au premier plan : c'était là une des idées maîtresses de notre doctrine ; ... et c'est naturellement de cette prééminence du pouvoir exécutif que descend en ligne directe toute notre législation. » (1)

Et les légistes de renchérir :

« Le fascisme restitue à l'État le plein exercice de sa souveraineté, c'est-à-dire qu'il raffermir le pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif est effectivement l'expression la plus adéquate de l'État, l'organe essentiel et suprême de son action... » (2)

(1) Mussolini, *Mussolini nous parle*, p. 247.

(2) Rocco, in *Politica*, février 1927,

C'est pourquoi tous les organes constitutionnels dont s'est dotée l'Italie fasciste viennent aboutir en fait au Premier ministre, Secrétaire d'État. Leur mécanisme est tout imprégné de la volonté du Chef. A côté d'eux, les institutions du passé, demeurées debout comme pour témoigner de la souplesse mussolinienne, jouent un rôle quasi-négligeable. La Couronne, la Chambre des députés, le Sénat sont devenus des ORGANES PASSIFS

Toute la vie politique italienne s'est concentrée dans les mains du Chef du gouvernement, secondé par le Grand Conseil du Fascisme, le Conseil national des corporations, la Milice : ORGANES ACTIFS du régime.

Organes passifs, organes actifs, — nous dresserons, des uns et des autres, un tableau qui, en raison de l'évolution continue de la législation constitutionnelle fasciste, n'a pas la prétention d'être définitif, mais montrera du moins comment le Duce a organisé et stabilisé sa dictature.

Section I. — LES ORGANES PASSIFS.

I. — LA COURONNE.

Les prérogatives royales ont été théoriquement respectées par le fascisme. Mussolini n'a pas voulu, en portant atteinte à la continuité de la Couronne, contrarier les sentiments traditionnalistes et foncièrement loyalistes du peuple italien.

« La forme monarchique est parfaitement en harmonie avec le régime fasciste, a-t-il déclaré. Notre souverain, très aimé de tous les Italiens, s'acquitte de ses fonctions avec un

tact extraordinaire, comme il convient à un pouvoir modérateur. » (1)

La monarchie, ainsi reconnue compatible avec la dictature, a donc aujourd'hui pour mission de symboliser à travers les variations politiques et constitutionnelles la pérennité de la nation. Elle est un lien qui rattache au passé le régime actuel.

Mais ce n'est là qu'un hommage rendu par le *Duce* à la personne du Roi. On constate qu'en réalité l'activité du monarque italien est désormais réduite à peu de chose. Et la plupart des fonctions dont il a été dépouillé ont été dévolues, nous le verrons, au *Grand Conseil du fascisme*.

Dans un régime monarchique, en effet, le Roi est le Chef de l'État. Il trouve sa place au sommet de la hiérarchie politique. Il tient ses pouvoirs *directement* de la Constitution. Avant 1922, le roi d'Italie jouissait pleinement de cette situation privilégiée. Elle lui permettait de remplir avec efficacité son rôle coordinateur entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Mais le système constitutionnel fasciste a institué un organe collégial, le *Grand Conseil du fascisme*, subordonné comme tous les autres à la volonté de l'Exécutif, et qui a par l'intermédiaire de son Président, Mussolini, accaparé les plus considérables des prérogatives royales. Le monarque n'a pu que s'incliner devant ce nouveau détenteur de la souveraineté....

Bien avant cette date, d'ailleurs, toute une série de dispositions législatives étaient venues limiter son autorité.

C'est ainsi que l'article 5 du *Statut Albertin* qui, donnant au Roi le commandement des forces armées de terre et de

(1) *Temps* du 12 décembre 1926.

mer, en faisait le Chef militaire suprême, a été pratiquement abrogé par le décret-loi du 6 février 1927 sur les fonctions du Chef de l'État-Major général. Cette mesure a confié au Premier ministre le pouvoir réel sur l'armée et la marine. Cela ressort clairement de l'article premier, alinéa final :

« *Le chef d'état-major général est le conseiller technique du chef du gouvernement en ce qui concerne la coordination du système défensif de l'État et des projets pour des opérations éventuelles de guerre* », de l'article 2 : « *Dans l'exercice de ses fonctions, le chef d'état-major général dépend directement du chef du gouvernement* », de l'article 3 : « *Le chef d'état-major général soumet au chef du gouvernement les dispositions pour la coordination du système défensif de l'État. Ces dispositions sont transmises par le chef du gouvernement aux ministres intéressés* », de l'article 7, enfin : « *Le chef d'état-major général est tenu au courant de la situation politique par le chef du gouvernement dans la mesure où cela peut intéresser l'exercice de ses attributions.* »

La faculté que le statut reconnaissait au Roi, en sa qualité de Chef du Pouvoir exécutif, de nommer et de révoquer les ministres, et en général les fonctionnaires de l'État, a disparu également devant les dispositions de la loi du 24 décembre 1925, qui fait du Premier ministre le seul chef effectif de la politique fasciste. Celui-ci est désigné par le *Grand Conseil du fascisme*, et non par le Roi, qui ne peut qu'entériner le choix effectué par l'organe suprême du régime. En cas de révocation du Premier ministre, par le Souverain, ce serait encore le *Grand Conseil* qui interviendrait pour imposer sa solution au conflit.

Dans le même domaine, si le Roi a, toujours théoriquement, conservé son droit de déclarer la guerre et de signer

les traités de paix et de commerce, en fait, c'est le Premier ministre qui vient substituer sa volonté à la sienne.

En tant que chargé d'assurer la liaison entre les diverses activités politiques du pays, le Roi s'est vu, de la même manière, progressivement privé de tout pouvoir de décision. Son droit de nommer les sénateurs, de dissoudre la Chambre des députés, il l'exerce maintenant sous le contrôle rigoureux du Premier ministre. S'il continue d'appliquer les règles formelles du statut, il doit par contre se plier aux exigences du parti fasciste qui lui impose de choisir dans ses rangs les futurs sénateurs. Et s'il entreprend de dissoudre la Chambre Basse, c'est sur les injonctions du *Grand Conseil du fascisme*, seul reconnu capable d'apprécier la nécessité d'une mesure aussi grave. Enfin, la loi de 1925 a été plus loin encore en annulant implicitement le droit d'initiative du Roi en matière législative :

« *Aucun projet ne peut être mis à l'ordre du jour d'une des deux Chambres, dit l'article 6, sans l'adhésion du chef du gouvernement.* »

Jadis, le désaccord qui éclatait entre le Souverain et les Chambres et qui se manifestait par le refus, de la part du Roi, de sanctionner la loi en la promulguant, trouvait son développement normal et son dénouement dans le mécanisme même prévu par le statut. Le Roi constituait un nouveau ministère dont la mission était de représenter et de soutenir son point de vue personnel devant l'opinion parlementaire. Aujourd'hui, la prééminence du *Grand Conseil du fascisme*, qui nomme directement le Premier ministre et ses collaborateurs, indirectement les membres de la Chambre Basse, permet d'augurer qu'un pareil dissen-

timent se terminerait pas la soumission du Roi, ou par son abdication.

Les prérogatives judiciaires de la Couronne n'ont pas subi un sort plus brillant. Les articles 8, 68, 71 du Statut Albertin, qui garantissaient, nous l'avons vu, les libertés du citoyen, en même temps qu'elles caractérisaient mieux que toutes autres la primauté du Chef de l'État, ont été viciés dès l'avènement de la dictature. Pour toute une série de crimes et de délits, la procédure et les peines soigneusement établies sous le régime libéral, ont été remplacées, aux termes de la loi du 25 novembre 1926, par la procédure et les sanctions appliquées en temps de guerre par le Code pénal. C'est faire du ministre de la guerre, en ces matières particulièrement délicates, le juge souverain.

Il est inutile d'insister davantage sur la *diminutio capitis* du roi d'Italie. S'il est de coutume constitutionnelle que *le roi règne, mais ne gouverne pas*, cela ne signifie pas que le monarque doive être réduit au rôle de *simple certificateur de la signature présidentielle*. L'exemple belge montre suffisamment à quel point peut être déterminante, sur l'orientation politique d'un État, l'influence d'un souverain en pleine possession de ses moyens constitutionnels. En Italie, le fascisme a fait de la Couronne un organe tributaire du régime qui ne saurait gêner en rien les entreprises du nouveau maître de l'État.

II. — LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LA CHAMBRE CORPORATIVE

On sait la position hostile prise par le fascisme contre l'*électoratisme*. C'était pour lui le vice caractéristique d'un parlementarisme usé, dont la fonction historique était

terminée, et qui ne constituait plus qu'une *survivance encombrante*. Les notions de majorité, de parti, d'opposition, s'étaient révélées désastreuses en ce sens qu'elles avaient nui au travail d'unification et de consolidation de l'État. L'incompétence des assemblées avait achevé de ruiner le crédit du Pouvoir législatif.

Il fallait donc, pour développer la réforme syndicale amorcée dans le domaine social et économique, qu'on transformât le Parlement, et par conséquent, le système de suffrage.

Or, dès les débuts du fascisme, c'est du côté d'une représentation politique des forces productrices nationales que s'étaient tournés les efforts du *Duce* :

« Nous voulons créer une Chambre corporative sans opposition. Nous ne voulons, nous n'avons besoin d'aucune opposition politique. J'accepte en revanche une critique honnête. Je tiens la critique saine et constructive pour une nécessité absolue, parce qu'elle n'est autre chose qu'une espèce de collaboration efficace. » (1)

Serait-ce le Sénat qu'on réorganiserait sur cette base professionnelle, ou la Chambre des députés ? La première solution ne recueillit qu'une adhésion restreinte. Par contre, dans des interviews données à de grands quotidiens français, suivies du discours du 26 mai 1928, dans lequel il avait précisé sa pensée, Mussolini avait déjà laissé entendre que la Chambre des députés ferait les frais de la réforme, et qu'elle serait remplacée par une Assemblée corporative. Mais rien encore n'était fixé. Ce n'était là qu'un vœu assez

(1) Cité par le *Temps*, 12 décembre 1926.

vague, qu'on se réservait de réaliser dans l'avenir, et qui actuellement d'ailleurs est toujours à l'étude.

Quoi qu'il en soit, les dirigeants fascistes étaient sur un point unanimes : les conditions sociales de la vie moderne demandaient qu'on substituât au concept individualiste, d'où le système électoral classique avait tiré ses principes, la notion plus adéquate de syndicalisme, et à la Chambre des députés, agrégat d'individus représentant l'anonymat inconscient des électeurs, la Chambre corporative, représentation organique et expression directe de la masse des producteurs.

Avant de s'engager dans la voie d'une réforme aussi radicale, ici comme ailleurs, Mussolini a, cependant, temporisé. La diversité, et quelquefois même, l'incohérence des remèdes successivement adoptés, permet de penser que, dans son esprit, la direction à suivre n'était pas encore très précise.

Ce n'est qu'en 1928 que la réforme électorale prend définitivement corps dans la loi du 17 mai.

Trois étapes y acheminent.

Immédiatement après la guerre, la loi du 2 septembre 1919 rétablit le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Chaque collège, formé d'une ou deux provinces au plus, doit élire un minimum de dix députés. Cinquante-quatre collèges sont ainsi constitués et cinq cent huit députés entrent à *Montecitorio*.

Mais les précédents les plus sérieux de la loi du 17 mai 1928 sont la loi du 13 décembre 1923 et celle du 15 février 1925. La première institue un collège unique pour tout le royaume, et divise le pays en circonscriptions régionales. Un nombre déterminé de députés doit être élu dans chaque

circonscription. Mais seuls les partis qui ont présenté des candidats dans deux circonscriptions au moins peuvent prendre part aux élections. Les bulletins de vote sont fournis par l'État, et présentent certains signes particuliers, mesure que conservera soigneusement la loi de 1928. Les deux tiers des sièges doivent être attribués à la liste qui aura atteint le plus grand nombre de voix, à condition que ces voix obtiennent 25 % des suffrages exprimés. (On espère ainsi que le parti fasciste sera largement représenté au Parlement.) On décide d'employer pour la répartition des *restes*, la méthode proportionnelle. Cette loi élève enfin à 535 le nombre des députés.

La seconde loi, qui n'entrera pas en vigueur, a en vue de remettre en honneur l'ancien scrutin d'arrondissement. L'article 52 prescrit que toute candidature nouvelle devra être appuyée par 400 électeurs au moins, disposition qui rompt manifestement avec le principe du secret du vote. L'article 53 *bis* arrête que, dans chaque circonscription, le Président du Tribunal du chef-lieu pourra proclamer élu *sans recourir à l'élection* tout candidat sans concurrent.

Telles sont les deux lois électorales antérieures à la grande réforme de 1928. Comme on le voit, elles laissent en suspens la question d'une représentation à base professionnelle. Dans les premières années de la révolution fasciste, pourtant, on l'avait déjà soulevée à propos de la constitution de *Conseils techniques de compétence*. Elle devait être plus profondément étudiée à l'occasion de la création, par décret du 31 janvier 1925, d'une *Commission présidentielle*, composée de dix-huit membres, et qui fut chargée de préparer la réforme constitutionnelle. Son objectif était plus spécialement de donner une base et une structure légales

aux associations syndicales. Mais le rapport qui en clôtura les travaux, tout en proposant la reconnaissance juridique des syndicats et leur incorporation dans l'État, fit ressortir la nécessité d'une réforme électorale et parlementaire venant doubler la réforme corporative, et qui fut inspirée de données suivantes :

a) Toutes les activités sociales seront divisées en trois ordres : professions libérales, arts, fonctionnaires, — agriculture et industrie agricole, — industrie, commerce, etc...

b) Chaque catégorie nationale se subdivisera à son tour en catégories secondaires.

c) A ces trois ordres de productivité économique correspondront dans chaque province trois Chambres distinctes qui, réunies, formeront un *Collège corporatif provincial*, institution de droit public ayant avec des fonctions administratives et judiciaires des attributions législatives.

d) Enfin, on proposait de faire élire les députés moitié au suffrage universel, moitié par les collèges ainsi combinés.

L'examen de ce projet souleva d'après discussions au sein même de la Commission. Il fut diversement commenté au dehors. Et le gouvernement ne crut pas devoir l'adopter. Seules furent votées à l'unanimité, les règles *sur la discipline juridique* des associations syndicales, dites *lois Rocco*, qui allaient constituer la substance de la législation sociale de l'*État corporatif*. La transformation de la Chambre des députés en Parlement corporatif resta donc, une fois de plus, une simple intention.

Ce n'est que deux ans plus tard, en 1927, que la réforme fut officiellement décidée au *Grand Conseil du fascisme*. Depuis, l'idée corporative avait fait des progrès et rallié

la plupart des dissidents de 1925. Le temps était venu de l'exploiter.

« *Par la loi nouvelle, disait le rapport du Grand Conseil, on évitera le danger de retomber dans le vieux système de la représentation politique et suffragiste, et dans le danger potentiel de créer une représentation à base exclusive d'intérêt, susceptible de briser l'unité économique, politique et spirituelle du régime.* » (1)

Le 20 février 1928, le projet de loi, préparé par Mussolini lui-même, fut présenté et voté en Conseil des ministres. Accepté par les deux Chambres, il devint la loi du 17 mai 1928, refondue dans celle du 2 septembre 1928.

Cette loi établit un collège unique pour tout le royaume. (Article 44.)

L'élection se fait en trois phases : les candidats, au nombre de huit cents, sont *proposés* par les grandes associations économiques, *désignés* par le *Grand Conseil du fascisme*, qui les réduit à quatre cents, et *approuvés* par le Corps électoral.

L'article 47 de la loi prend soin d'énumérer les groupements ayant reçu la faculté d'indiquer les candidats : ce sont les *Confédérations nationales des syndicats*, légalement reconnues (Confédérations patronales et Fédérations d'employés de l'Industrie, du Commerce, de l'Agriculture, des Transports, des Banques, des Professions libérales...) Un tableau annexé à la loi donne le nombre de candidats à répartir entre chacune de ces associations. Le *Conseil national* pour les patrons, et le *Congrès national* pour les employés, sont chargés de la proposition effective des

(1) Cité par Buozzi et Nitti, in *Syndicalisme*, p. 236.

candidatures. Ils sont composés, remarquons-le, de fonctionnaires nommés directement, les premiers par le Pouvoir exécutif, les seconds par le Président de la *Confédération des Syndicats fascistes*, lui-même placé sous la dépendance absolue du ministre des corporations. (Article 32 et suivants du décret du 1^{er} juillet 1926.) Comment la masse syndicale pourrait-elle, dans ces conditions, exprimer librement son opinion ? L'article 47 achève du reste d'enlever toute influence aux syndicats en prescrivant que *les réunions en vue de délibérer sur les propositions des candidats auront lieu à Rome*.

Hormis les organisations dont on s'est ainsi assuré la *loyauté fasciste*, un décret royal pourrait conférer expressément à certains *corps moraux* la faculté de proposer un nombre total de candidats égal à la moitié des députés à élire, à condition que ces associations *aient une importance nationale et des buts de culture, d'éducation, d'assistance ou de propagande*. » (Art. 51.)

La liste des candidats ainsi formée est révisée par le *Grand Conseil du fascisme*. Aux termes de l'article 52, celui-ci y choisit *librement*, ou même peut prendre au dehors les personnes qu'il désire soumettre à la ratification du Corps électoral. C'est cette liste définitive, affichée dans toutes les communes du royaume, que les électeurs doivent approuver ou rejeter en *bloc* par « *oui* » ou par « *non* », le troisième dimanche qui en suit la publication dans la *Gazette officielle*.

L'élection des députés compris sur la liste est parfaite lorsque la moitié des électeurs l'ont approuvée.

Au cas où, par extraordinaire, le Corps électoral aurait exprimé son désaccord quant aux personnes désignées par

le *Grand Conseil*, on procède à de nouvelles élections. Cette fois, la consultation a lieu avec listes concurrentes, proposées par toute association reconnue comprenant cinq mille membres au moins. Mais comme on le pense bien, c'est là une hypothèse irréalisable : les associations n'ont pas la possibilité de mener campagne contre la politique du gouvernement. Du reste, dans ces circonstances comme dans le cas normal, les candidatures sont entre les mains des fonctionnaires nommés par le Pouvoir exécutif.

L'examen des conditions d'électorat révèle dans le fonctionnement du nouveau système de représentation une même ingérence du gouvernement. Le droit de vote est attribué à tout citoyen italien majeur qui remplit l'une des conditions suivantes :

1^o Payer une contribution syndicale (ou être administrateur ou membre d'une société ou d'un *corps moral*, légalement reconnu.)

2^o Être inscrit au rôle des contributions directes pour une somme minima de 100 livres (ou être propriétaire depuis au moins un an, ou usufruitier de titres nominatifs de la dette publique de l'État ou d'emprunts.)

3^o Toucher un traitement, salaire, pension, à la charge du budget de l'État, des provinces, des communes, ou des *corps moraux*, soumis à ces collectivités.)

4^o Être membre du clergé catholique, ou d'un autre culte admis dans l'État.

L'énoncé de ces quelques dispositions suffit à mettre en évidence la gravité de la révolution effectuée en matière électorale par le nouveau droit public italien. Ce n'est plus la capacité juridique qui constitue le droit électoral. C'est la subordination, volontaire ou non, au régime. La

loi du 3 avril 1925 qui n'octroie la liberté d'association que pour des *fins nationales* ; celle du 24 décembre 1925 et du 25 novembre 1926 qui déclarent punissables de 6 à 30 mois, de réclusion, et de 300 à 3.000 livres d'amende toutes paroles offensantes pour le Chef du gouvernement, ou tout acte venant contrarier ses desseins ; la *loi de sûreté publique* prévoyant l'annulation, pour quiconque critique la politique du gouvernement, de tous ses droits civiques, ou l'impossibilité pour certains fonctionnaires, soupçonnés de tiédeur fasciste, de se prévaloir du traitement qu'ils touchent, conformément à la loi de 1928, pour l'exercice de leur droit électoral, — toutes ces mesures font preuve des restrictions sans nombre que le Pouvoir exécutif peut apporter à son gré à l'octroi du droit électoral.

Quant à l'ensemble des *citoyens* qui votent effectivement, il est difficile de leur reconnaître le titre de Corps électoral puisque leur volonté ne peut, en fait, se traduire que dans le sens exigé par le gouvernement, et que la désignation des futurs députés est faite par des organes d'État, sur la proposition de corps entièrement soumis eux-mêmes aux ordres de l'État.

Aussi bien, les appréciations que font de la loi de 1928 les légistes du fascisme nous semblent d'une ironie cruelle :

« *En vertu de la nouvelle loi électorale, — affirme le Professeur Chimienti, — l'électeur sait ce qu'il a voulu et ce qu'il a approuvé, et il apprendra toujours davantage à considérer l'activité du parlement comme l'expression d'une œuvre commune à laquelle il a collaboré et continuera de collaborer.* » (1)

(1) Chimienti, *Cours de droit constitutionnel* , p. 405.

A la vérité, toute idée de représentation, fût-elle professionnelle, disparaît de ce système imaginé par les chefs de fascisme pour déguiser l'abolition d'une des libertés humaines les plus élémentaires : le droit de participer individuellement à la gestion des affaires publiques.

« Le droit électoral doit être mis en mesure d'être exercé comme une fonction publique à l'avantage de l'État et de la Nation. Cette conception exclut la possibilité que l'on puisse user de ce droit pour renforcer des tendances individualistes ou organisées en partis et groupes, contraires à la situation sociale et politique sur laquelle s'érige l'État. » (1)

L'inutilité de la Chambre corporative élue dans ces conditions éclate manifestement. La qualité de membre du parti fasciste que doivent obligatoirement produire les députés achève de les mettre sous la tutelle absolue du *Grand Conseil du fascisme*. Les prérogatives parlementaires autrefois réglementées par le statut de 1848 ont, en fait, été supprimées, et par une simple délibération, le *Grand Conseil* peut infliger aux membres du Parlement les sanctions disciplinaires les plus graves.

Rien d'étonnant dès lors à ce que les attributions législatives d'une Chambre ainsi constituée aient été réduites considérablement, au point que la Chambre italienne soit aujourd'hui une assemblée qui vote sans discuter, une sorte de machine à enregistrer, sans vie ni volonté propres. Il suffit de rappeler l'article 10 de la loi du 25 décembre 1925, qui dispose qu'*aucun projet ne peut être mis à l'ordre du jour d'une des deux Chambres sans l'adhésion du Chef du gouvernement*, — celle du 31 janvier 1926, qui permet

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 404.

au gouvernement de réglementer par décret toute une série de matières ordinairement laissées à la compétence législative, — l'article premier, n° 5, de la même loi, qui l'autorise à pourvoir à l'organisation des services publics, — pour considérer à quelles proportions ridicules a été ramené le rôle de la Chambre des députés.

Nous assisterons bientôt d'ailleurs à la disparition de ce corps inactif. Elle est envisagée depuis longtemps déjà par Mussolini. Il a signalé que la Chambre des députés était restée anachronique jusque dans son titre :

« *La Chambre, — a-t-il déclaré, — présuppose un monde que nous avons démoli. Elle présuppose la pluralité des partis, Du jour où nous avons annulé cette pluralité, la Chambre des députés a perdu la raison essentielle de son existence.* » (1)

Sera-t-elle remplacée par une Chambre proprement *corporative*, ayant pour base, non pas les confédérations de syndicats, mais les *corporations* mêmes ? Ou ses attributions, déjà si diminuées, passeront-elles tout simplement au *Conseil national des corporations*, qui doit arriver, en 1936, au terme de ses pouvoirs ? Quelle que soit la solution choisie, il y aura peu de changement. Nous verrons, en effet, que le *Conseil national des corporations*, de par le procédé de nomination de ses membres, est, lui aussi, entièrement au service du Pouvoir exécutif. Au moins, le régime y gagnera-t-il en clarté et en sincérité...

Ce qu'on peut affirmer, c'est la que législature inaugurée le 25 mars 1934, selon la méthode de 1928, constitue la dernière assemblée parlementaire, et qu'elle sera appelée à signer elle-même son arrêt de mort.

(1) *Temps*, 16 novembre 1933.

III. — LE SÉNAT.

Les événements de 1922 n'ont pas mis la vie du Sénat en danger. Les fascistes ont compris que le système *unicaméral* ne pouvait convenir qu'à des États à population et à territoire restreints. (C'est d'ailleurs ce système qu'ont adopté, depuis la guerre, l'Estonie, la Lettonie, la Lithuanie, la Finlande, la Yougoslavie...) A peine même s'est-il trouvé quelques voix autorisées pour émettre le vœu que le Sénat italien devînt un Conseil professionnel, chargé de représenter les grands intérêts économiques de la Nation. La proposition en ce sens du Professeur Rocco n'a pas eu d'écho.

On a donc conservé la Chambre Haute, et on lui a laissé la plupart de ses attributions. Peut-être faut-il voir, dans cette mesure de faveur, le prix du rôle passif que ce corps honorable a joué, après *la marche sur Rome*, devant les exagérations fascistes.

Ce qui est sûr, c'est que le gouvernement n'avait plus guère à craindre d'un organe que des *fournées de pairs*, à la dévotion du régime, ont contribué à rendre sans voix et sans réflexe. C'est le procédé dont usaient les Napoléon à l'égard des Assemblées conservatrices.

Et pour ce faire, Mussolini n'a eu qu'à employer, en les faussant, les dispositions statutaires relatives à la nomination des sénateurs. On se souvient, en effet, que contrairement à la pratique adoptée dans certains pays (États-Unis d'Amérique, Amérique du Sud, Tchécoslovaquie...) et qui consiste à faire élire les membres du Sénat directement par le même Corps électoral que la Chambre Basse, ou à

celle choisie par la plupart des autres États (France, notamment...) où l'élection se fait au second degré, la règle constitutionnelle italienne écarte délibérément le principe électif et lui préfère le système de la nomination à vie par le roi. Or, les fascistes, loin de déduire des articles 33, 60, 61, 67 du *Statut Albertin*, et des articles 102 et 107 du Règlement intérieur du Sénat, que la nomination d'un sénateur exige le concours de trois volontés : celle du roi, celle du gouvernement et celle du Sénat, prétendent que, seule, la volonté royale prévaut. Le choix du monarque n'a pas la valeur d'une indication, que le Sénat serait maître de suivre ou de rejeter. C'est un acte de volonté libre et souveraine. Le Sénat ne peut qu'examiner si les conditions de validité prévues par son Règlement sont remplies par le candidat ainsi proposé.

Les légistes habituels du fascisme entendent couvrir l'absence d'argument juridique par un prétexte d'opportunité politique :

« De son côté, le Sénat est bien seul compétent pour juger de la validité du titre sur lequel se base la nomination, mais il n'a pas la compétence constitutionnelle pour connaître et juger des précédents moraux de la vie du nommé, comme citoyen, comme homme politique, comme fonctionnaire, de sa dignité ou de son indignité pour la fonction dont le Souverain l'a investi. » (1)

Ainsi, derrière le décret-royal qui donne forme légale à la nomination, se cache l'agrément tout-puissant du gouvernement responsable, en fait, le *bon plaisir* du *Duce*.

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 347.

Mais on ne s'est pas contenté de réduire à néant l'activité politique du Sénat en lui enlevant tout esprit d'indépendance et de critique. Sans toucher théoriquement aux attributions que lui confiait le statut de 1848, on a progressivement, à l'occasion des différentes mesures législatives intervenues depuis 1922, empiété sur ses prérogatives, au point qu'elles apparaissent aujourd'hui singulièrement diminuées.

L'article 6 de la grande loi du 24 décembre 1925 sur les pouvoirs du Chef du gouvernement, en disposant qu' *« aucun projet ne peut être mis à l'ordre du jour de l'une ou de l'autre des deux Chambres sans l'assentiment du Chef du gouvernement »*, a pour résultat d'annuler en fait le droit d'initiative dont jouit la Haute Assemblée, concurremment avec la Chambre des députés. Il suffira, en effet, au Chef du gouvernement d'opposer son veto à une proposition de loi pour la rendre totalement inopérante.

La loi du 31 janvier 1926 *sur la faculté du pouvoir exécutif de prendre des mesures juridiques*, restreint également les pouvoirs du Sénat, en attribuant au gouvernement la faculté de légiférer en matière d' *« organisation et de fonctionnement des administrations de l'État, d'organisation du personnel qui leur est attaché, d'organisation des offices et des institutions publiques, sauf les communes, les provinces, les institutions publiques de bienfaisance, les universités et les instituts d'études supérieures qui ont une personnalité juridique »* (1). Pratiquement, c'est faire sortir de la compétence du Sénat, — et de la Chambre des députés, — tout ce qui a trait à l'organisation des services publics.

En ce qui concerne les attributions judiciaires du Sénat,

(1) Article premier, paragraphe 3, loi du 31 janvier 1926.

nous avons vu que l'article 36 du *Statut Albertin* lui permettait de se réunir en Haute Cour de Justice pour juger les crimes de haute trahison et d'attentat contre la sûreté de l'État, ainsi que les ministres mis en accusation par la Chambre des députés. Or, depuis la loi du 25 novembre 1926, le Sénat ne peut plus connaître des cas rentrant dans la première catégorie, qui sont désormais de la compétence d'un tribunal militaire spécial.

Une autre atteinte aux prérogatives judiciaires du Sénat résulte de la loi du 9 décembre 1928 sur l'organisation et les attributions du *Grand Conseil du fascisme*. L'article 9 prescrit, en effet, qu' « aucun membre du *Grand Conseil* ne peut être arrêté, sauf en cas de flagrant délit, ni soumis à une action pénale, ni astreint à des enquêtes policières, sans l'autorisation du *Grand Conseil*. » Cette disposition contrarie l'exercice de l'article 36 du *Statut Albertin*, qui décide que la mise en accusation du ministre inculpé par la Chambre des députés saisit automatiquement la Haute Cour de Justice.

Une délibération du *Grand Conseil du fascisme* — dont font de droit partie les ministres en exercice — devenant ainsi obligatoire et préalable, l'Exécutif peut paralyser l'action de la justice en s'opposant à ce que la juridiction sénatoriale soit mise en mouvement.

Bien qu'il ait conservé sa façade traditionnelle, le Sénat n'a donc pu, lui non plus, se soustraire aux modifications apportées par le régime fasciste dans l'ordre constitutionnel. Il est sorti diminué politiquement et moralement de la tourmente de 1922. Mais encore faut-il reconnaître qu'il a su, à certains moments, et profitant de l'inamovibilité relative de ses membres, s'élever contre les prétentions de la nouvelle doctrine fasciste. Aussi timides qu'aient été ses

protestations, elles permettent d'affirmer que « *s'il est trop gros de dire que le Sénat est un organe d'opposition, il y a certainement chez lui une certaine disposition maussade* » (1).

Section II. — LES ORGANES ACTIFS.

I. — LE CHEF DU GOUVERNEMENT.

On a pu se rendre compte, au cours du développement de notre sujet, que dans la conception fasciste, la société s'identifiait à la Nation, la Nation à l'État, l'État au gouvernement. L'étude de la position constitutionnelle et politique du *Duce* montrera qu'en dernière analyse le gouvernement lui-même s'identifie au Chef du gouvernement.

Ses pouvoirs dépassent, en effet, les attributions normales du plus absolu des monarques :

« *Le « Capo del governo » ne peut être assimilé à aucun des personnages que présentent l'Histoire et l'expérience constitutionnelle des autres pays.* » (2)

Membre de droit de toutes les organisations politiques et culturelles, il contrôle souverainement individus et institutions. Chef du parti national fasciste, et par voie de conséquence de la *Milice pour la sûreté nationale*, il achève de mettre le droit de son côté en y rangeant la force.

Il serait vain de vouloir établir la liste complète de ses prérogatives. Il faut se résigner à grouper les principales d'entre elles. Et sans nous attacher trop à la lettre de la loi, il convient de les examiner à travers les dispositions

(1) Barthélemy, *La crise de la démocratie contemporaine*, p. 32.

(2) Joseph Barthélemy, *La crise de la démocratie contemporaine*, p. 36.

législatives qui ont valeur constitutionnelle. Ce sont, par ordre chronologique : la loi du 24 décembre 1925, celle du 31 janvier 1926 et celle du 9 décembre 1928. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de citer d'autres lois moins fondamentales qui sont venues étendre, et étendent chaque jour davantage, la toute-puissance du Premier ministre.

1^o *La loi du 24 décembre 1925 « sur les attributions et les prérogatives du Chef du gouvernement, premier ministre, secrétaire d'État. »*

Dans son discours au Sénat du 19 décembre 1925, le ministre de la Justice Rocco a essayé de justifier l'atteinte portée par la future loi au principe de la séparation des pouvoirs. Il a surtout mis en évidence la complexité croissante des fonctions de l'État, et partant, la nécessité de concentrer le pouvoir dans les mains de l'Exécutif, seul jugé capable de maintenir l'unité politique du Royaume. Il a invoqué aussi l'abus qu'on avait fait des décrets-lois sous le régime libéral, et affirmé qu'il était préférable de fixer des limites juridiques à cette pratique constitutionnelle. C'est ce qui lui a permis de soutenir que la loi qu'il soumettait à l'approbation de la Haute Assemblée, n'apportait *aucune innovation statutaire profonde, et qu'elle se contentait de systématiser*. Force nous est pourtant de constater l'état de rigoureuse subordination dans lequel elle met le Parlement italien vis-à-vis du Président du Conseil, et qu'elle fait de ce *magistrat exceptionnel* un personnage inviolable et sacré, au même titre que le Souverain.

Dans la Charte Albertine, le gouvernement était composé du roi et des ministres. Le Cabinet formait, malgré l'influence déjà grande du Premier ministre, une unité organique, dont tous les membres étaient égaux et solidaires, et devaient

suivre, dans la conduite des affaires publiques, les directives du Parlement. La loi du 24 décembre 1925 donne au Conseil des ministres un aspect très différent. Malgré l'affirmation, par l'article premier, que *le pouvoir exécutif est exercé par le roi au moyen de son gouvernement*, et que *le gouvernement du Roi est constitué par le Premier ministre, secrétaire d'État, et par les ministres secrétaires d'État*, le Cabinet n'a plus aucune personnalité propre, aucune espèce d'autonomie. Chaque ministre est devenu un auxiliaire technique du Premier ministre, un conseiller et un agent d'exécution, en bref, un subordonné du *Duce* qui demeure le véritable inspirateur de la politique du gouvernement. Le Conseil des ministres *est incapable en effet, de par sa propre nature, d'exercer une action continue et énergique, nécessaire à l'unité qu'il convient de donner à son œuvre* (1).

L'article 3 sanctionne cette supériorité hiérarchique du Premier ministre :

« *Le Chef du gouvernement, premier ministre, dirige et coordonne l'œuvre des ministres, décide des divergences qui peuvent s'élever entre eux, convoque le Conseil des ministres et le préside.* »

L'article 4 lui donne la possibilité de cumuler plusieurs départements ministériels :

« *Par décret royal, la direction de plusieurs ministères peut être confiée au Chef du gouvernement.* »

On sait que Mussolini détient actuellement six portefeuilles.

La loi de 1925 a cependant respecté la compétence

(1) Rocco, Discours au Sénat, 19 décembre 1925, in *La trasformazione dello Stato, dello Stato liberale allo Stato fascista*.

délibérative générale que le décret du 14 novembre 1901 avait reconnue au Conseil des ministres. Et l'article 5 de la loi du 20 mars 1930 *sur le Conseil national des corporations* y a ajouté la faculté de se prononcer sur les modifications ou adjonctions à apporter à la liste des membres de droit en faisant partie. Mais dans ce domaine encore, Mussolini reste le maître absolu, de qui vient toute initiative et tout pouvoir de commandement. L'article 9 de la loi du 9 décembre 1928 *sur le Grand Conseil du fascisme*, dispose enfin que :

« *Aucun membre du Grand Conseil ne peut être arrêté, sauf en cas de flagrant délit, ni soumis à une action pénale, ni astreint à des enquêtes policières, sans l'autorisation du Grand Conseil.*

« *Aucune mesure disciplinaire contre un membre du Grand Conseil faisant partie du parti national fasciste, ne peut être prise si ce n'est après délibération du Grand Conseil.* »

Cette mesure, qui rend totalement illusoires les sanctions prévues par les articles 36 et 47 du *Statut Albertin*, enlève pratiquement toute responsabilité civile et pénale aux ministres.

En tant que Chef du pouvoir exécutif, c'est au Premier ministre qu'il revient de présenter au Parlement les projets de loi, d'assurer la réalisation des travaux entrepris par le gouvernement. C'est lui qui enjoint aux ministres de lui communiquer leurs rapports sur l'exécution des délibérations prises en Conseil des ministres, de lui soumettre, avant qu'ils soient portés au sceau royal, tous les projets de décrets, avec la faculté de suspendre leurs cours et de les déférer au Conseil, au ministre des Affaires étrangères de lui faire tenir des notes sur tous les sujets graves intéressant la politique étrangère de l'Italie. Il convient d'ajouter

à ces prérogatives celle que lui confère le décret royal du 6 février 1927, vis-à-vis du Chef de l'état-major général. (Supra, Section I, paragraphe premier.)

L'article 6 règle les rapports du Premier ministre avec les Chambres. Il investit le Chef du gouvernement d'un véritable pouvoir législatif :

« Aucun projet ne peut être mis à l'ordre du jour de l'une ou l'autre des deux Chambres sans l'assentiment du Chef du gouvernement. » (Al. I.) Cette disposition qui aboutit à confier à l'Exécutif l'usage exclusif du droit d'initiative, lui confère un rôle souverain dans les travaux législatifs. Placé sous sa tutelle, le Parlement perd toute indépendance. On lui enlève même la possibilité que lui donnait l'article 56 du statut de résister aux agissements du Pouvoir exécutif en s'opposant à l'examen des projets d'inspiration gouvernementale. L'article premier, alinéa 2, décide, en effet, que *« le Chef du gouvernement a la faculté de demander qu'un projet de loi, rejeté par l'une des deux Chambres, soit remis au vote quand trois mois au moins se sont écoulés depuis le premier vote. »*

Il était naturel qu'on songeât à assurer au Premier ministre un prestige digne d'un personnage aussi puissant. A cet effet, l'article 9 de la présente loi apporte à la sauvegarde de sa personne des garanties qu'on réserve habituellement au seul monarque :

« Quiconque offense le Chef du gouvernement par des paroles ou par des actes, est puni de réclusion ou d'une détention de six à trente mois ainsi que d'une amende de 500 à 3.000 liras. »

L'article premier de la loi du 25 novembre 1926 *« sur la défense de l'État »* est plus sévère encore : *« Quiconque*

commet un acte dirigé contre la vie, l'intégrité, ou la liberté personnelle du Roi ou du Régent, est puni de mort.

« La même peine s'applique, si cet acte est dirigé contre la vie, l'intégrité, ou la liberté personnelle de la Reine, du Prince héritier, ou du Chef du gouvernement. »

Il est curieux de souligner que la rédaction de l'alinéa premier de l'article 2 permet de considérer le Roi comme le maître absolu de la situation gouvernementale, en cas d'indisponibilité du Premier ministre :

« Le Chef du gouvernement, premier ministre, secrétaire d'État, est nommé et révoqué par le roi, et il est responsable envers le roi de la direction politique générale du gouvernement. Le décret de nomination du Chef du gouvernement premier ministre est contresigné par lui, celui de sa révocation par son successeur. »

La maladie qui immobilisait alors Mussolini et les attentats dont il venait d'être victime expliquent l'insertion de cette disposition dans la loi. Elle semble être une simple *barrière de papier*. Mais à supposer la naissance d'un conflit entre le parti national fasciste et l'armée, elle pourrait justifier un coup de force et constituer la légitimation d'une situation de fait.

2^o *La loi du 31 janvier 1926 « sur la faculté du pouvoir exécutif d'émettre des normes juridiques ».*

Cette loi très brève, — elle n'a que trois articles, — complète la précédente et dote le Chef du gouvernement de véritables pouvoirs législatifs. Elle rentre d'ailleurs dans la ligne doctrinale du fascisme qui montre, on l'a vu, à l'égard du principe de la séparation des pouvoirs, un certain scepticisme. Pour lui, en effet, la séparation des pouvoirs,

c'est la division du travail. Au-dessus de cette indispensable spécification des fonctions, simple méthode technique, doit prévaloir le principe de coordination qui permet seul de réaliser l'unité de l'État. Les différents pouvoirs ne sauraient s'ignorer les uns les autres. Ce sont les membres d'un même corps. Le gouvernement, qui en est la tête, doit posséder des pouvoirs plus généraux, indéterminés, lui permettant d'intervenir directement dans les situations graves ou urgentes.

« *En vérité, dit le ministre Rocco, — sans les décrets-lois, il ne serait pas aujourd'hui possible non seulement de gouverner, mais encore d'accomplir le plus simple des actes d'administration.* » (1)

La première partie de la loi (articles premier et 2) indique les cas dans lesquels le gouvernement peut procéder par décrets-lois, et maintient sur certains points la compétence législative du Parlement établie par le *Statut Albertin*.

Le Pouvoir exécutif a la faculté de prendre un décret royal pour régler :

1^o L'exécution des lois ;

2^o L'usage de ses propres facultés.

L'article 6 du statut précisait formellement que le Roi, chargé de parfaire la loi en la rendant exécutoire, ne pouvait la modifier ou en dispenser quiconque. Les décrets rendus par le Pouvoir exécutif devaient donc rentrer dans le cadre de la loi et n'avaient de valeur que si ils étaient en conformité avec elle. Ainsi était assurée la primauté de la loi. Bien entendu, le Pouvoir législatif qui doit normalement

(1) Discours à la Chambre des députés, 26 mai 1926, in ouvrage cité, p. 131.

limiter son activité aux principes généraux, pouvait, par délégation expresse, charger le gouvernement de prendre, dans certains cas fixés, des mesures réglementaires.

Les deux premiers articles de la loi de 1926 permettent au contraire au Premier ministre d'émettre, au même titre que le Parlement, des normes juridiques, c'est-à-dire, dit Rocco, des lois au *sens substantiel du mot*. La loi de 1925 lui donnait déjà la possibilité de diriger et de contrôler l'activité parlementaire ; cette fois, on va plus loin : on lui reconnaît la faculté de *dirè le droit*. La paragraphe 3, surtout, constitue une atteinte très sérieuse aux prérogatives parlementaires par le fait que l'Exécutif, en s'immisçant dans l'organisation et le fonctionnement des services publics, ne peut faire autrement que d'intervenir dans leur situation budgétaire.

Bien que l'alinéa final de l'article premier, prescrivant la *nécessité de l'approbation des dépenses dans la loi budgétaire*, semble indiquer qu'on ait eu conscience de l'exagération des mesures prises, il est à craindre que le Parlement n'ose modifier ou supprimer dans la loi de budget, les *chapitres* ou les *titres* concernant les dépenses prévues par l'Exécutif. En fait, il s'incline régulièrement devant les entreprises financières du gouvernement. Ainsi disparaît sous le régime fasciste, l'une des premières et des plus chères conquêtes parlementaires de l'Histoire : le droit de discuter, d'approuver ou de rejeter les comptes de l'État.

L'article 2 dispose que *l'approbation des contrats stipulés par l'État, qui exigeait une loi, sera donnée par décret royal après délibération du Conseil des ministres*. C'est généraliser la pratique de ce que nous appelons en France les *règlements d'administration publique*. « *La faculté d'administrer, qui est*

propre au pouvoir exécutif, ne peut se comprendre sans la faculté de contracter » (1). Le danger de cette nouvelle disposition apparaît lorsqu'on réfléchit que les engagements pris dans les contrats de l'administration et les obligations arbitraires créées par les cahiers des charges peuvent gravement léser les droits et les libertés individuels.

La deuxième partie de la loi, constituée par l'article 3, réglemente la faculté qu'a le gouvernement de prendre des mesures ayant force de loi. Déjà sous le régime de la Charte Albertine, cette question des décrets-lois avait été passionnément controversée. Le système institué offrait cependant de sévères garanties.

« *Le décret-loi émis par le gouvernement devait être, à priori, jugé comme inconstitutionnel* » (2). L'état de nécessité et d'urgence était une constatation de fait laissée à l'appréciation du Parlement. Ce n'est qu'en cas de justification expresse que la mesure prise par l'Exécutif était reconnue valide. Le désir du fascisme de concentrer toute la souveraineté dans le Pouvoir exécutif ne pouvait évidemment se concilier avec ce mécanisme qui faisait du Parlement un organe de contrôle des initiatives gouvernementales. Pourtant, le législateur fasciste n'a pas cru devoir s'inscrire franchement contre les principes classiques. Il a donc choisi une demi-mesure en se réclamant de la *théorie de l'anticipation*.

En effet, le gouvernement peut, après délibération en Conseil des ministres, émettre des décrets ayant force de lois :

1^o Quand il en a reçu la délégation par une loi et dans les limites de cette délégation ;

(1) Rocco, ouvrage cité, p. 134.

(2) Trentin, ouvrage cité, p. 275.

2° Pour des raisons d'urgence ou d'absolue nécessité.

Ces deux facultés sont aussitôt tempérées par les alinéas suivants :

« L'appréciation sur la nécessité et l'urgence n'est soumise à d'autres contrôles que le contrôle politique du Parlement. »
(Paragraphe 2, alinéa 2.)

« Dans les cas indiqués au numéro 2 du précédent paragraphe, le décret royal doit être muni de la clause de la présentation aux Chambres pour sa conversion en loi, et, sous peine de déchéance, être présenté pour cette conversion à l'une des deux Chambres dans l'une des trois séances qui suivent sa publication. » (Paragraphe 3.)

Cette restriction juridique n'a pas grande valeur. En fait, le Parlement italien ne refuse jamais d'homologuer les décrets-royaux rendus par le gouvernement.

Les clauses finales de l'article 3 créent une situation assez délicate pouvant avoir sur les intérêts privés des conséquences déplorables :

« Si une des deux Chambres refuse la conversion en loi, le Président en donne communication dans la Gazette officielle et le décret cesse d'avoir vigueur du jour de la publication de cette annonce. »

« Si le décret est converti en loi avec amendements, ces amendements entrent en vigueur du jour de la publication de la loi. Si, dans les deux ans de sa publication, le décret n'a pas encore été converti en loi, il cesse d'avoir force de loi à partir du dernier jour de l'échéance de ce terme. »

Il résulte de ces dispositions que l'existence de règles juridiques provisoires, sujettes à annulation, provoque un état d'incertitude et d'instabilité très préjudiciable aux citoyens.

Au surplus, le décret du 6 novembre 1926 *sur la Sécurité publique* prévoit également, par ses articles 219 à 224, l'emploi des décrets royaux pour des motifs d'ordre public :

a) En cas de déclaration de danger public sur le territoire d'une province ; b) en cas de déclaration de danger public sur le territoire du royaume ; c) en cas de déclaration d'état de siège. Dans ces trois cas, la déclaration est faite, soit par le ministre de l'Intérieur, avec assentiment du Chef du gouvernement, soit par les préfets.

3° *La loi du 9 décembre 1928, sur l'organisation et les attributions du Grand Conseil du fascisme.*

Elle donne, elle aussi, au Chef du gouvernement, des pouvoirs presque illimités.

Article premier : « *Le Chef du gouvernement, Premier ministre, Secrétaire d'État, est de droit le Président du Grand Conseil du fascisme. Il le convoque lorsqu'il l'estime nécessaire et en fixe l'ordre du jour.* » Ainsi, dépendance complète du plus haut organe constitutionnel du royaume, vis-à-vis du Premier ministre. Bien mieux, il est loisible au Chef du gouvernement d'en arrêter la composition à sa guise :

« L'article 6 dispose que : « *La qualité de membre du Grand Conseil des personnes indiquées aux trois articles précédents, est reconnue par décret royal sur la proposition du Chef du gouvernement. Par les mêmes formes, cette reconnaissance peut être révoquée en tous temps.* »

L'article 7 lui permet même, par sa rédaction des plus vagues, d'y faire accéder qui bon lui semblera : « *Peuvent être nommés membres du Grand Conseil, par décret du Chef du gouvernement, pour la durée de trois ans, et avec faculté de confirmation, ceux qui ont bien mérité de la nation et*

de la cause de la révolution fasciste. » Enfin, la même loi fait du Premier ministre le Chef suprême du parti national fasciste, et ses dirigeants politiques et administratifs lui doivent l'investiture. (Article 14.)

L'examen de ces trois lois constitutionnelles suffit à mettre en relief l'influence considérable dont jouit, dans tous les domaines de la politique italienne, l'autorité présidentielle. Elle correspond à la décadence des forces parlementaires. On se demande même pourquoi elles subsistent, et quelle peut être leur signification, à côté des pouvoirs discrétionnaires du *Duce*.

II. — LE GRAND CONSEIL DU FASCISME.

« *Le fascisme est une grande mobilisation des forces matérielles et morales de la nation* » (1). Aussi, le besoin de les réunir, de les mettre en contact, au sein d'un organe de synthèse capable de réaliser l'unification politique et morale de l'Italie fasciste, s'est-il fait sentir dès la naissance du nouveau régime. Le *Grand Conseil du fascisme* (2), que la loi du 9 décembre 1928 a constitutionnalisé, est devenu cet « *organe suprême qui coordonne et englobe toutes les activités du régime issu de la révolution d'octobre 1922* ».

Il tire son origine du *Parti national fasciste*, dont il a été, jusqu'en 1928, le Comité exécutif central. Ce comité avait été lui-même créé après la *marche sur Rome*, à la suite d'une séance du Parti. A ses débuts, outre Mussolini, il comprenait Gentile, le théoricien du fascisme ; di Bono,

(1) Mussolini, *Popolo d'Italia*, 23 mars 1921.

(2) Que nous désignerons plus brièvement par les initiales : G. C. F.

le directeur de la Sûreté, les ministres, de hauts fonctionnaires ; les membres de l'ancien Directoire et les secrétaires du Parti fasciste. Il n'avait aucune existence légale. Ses décisions ne revêtaient aucun caractère juridique. Cependant, il ne cessa pas d'être singulièrement influent sur les destinées politiques du pays. C'est ainsi, par exemple, que le 14 janvier 1923, il s'arrogea le droit de *confirmer la Couronne dans l'exercice de ses fonctions*, et qu'il obtint, par la loi électorale du 17 mai 1928, avant même de devenir un organe de l'État, la faculté d'arrêter en toute souveraineté la liste des candidats à la Chambre *proposés* par les organisations professionnelles.

En 1928 pourtant, le G. C. F. a pris lui-même l'initiative de s'incorporer à l'État. « *C'est par voie d'auto-investiture, que le Grand Conseil du fascisme vint se superposer à la Constitution* » (1). D'organisation de fait, il est donc devenu organisation de droit. Et le statut qu'il s'est donné n'a été présenté que pour la forme à la sanction du roi et du Parlement. Cette passivité des organes traditionnels a consacré la fin de la monarchie parlementaire italienne. Accepter, sur le même territoire, et à côté d'eux, un pouvoir aux prérogatives si étendues, c'était, en effet, reconnaître son autorité exclusive, s'incliner une fois de plus devant les exigences du dictateur fasciste, qui en est le maître réel.

La composition et les attributions du G. C. F., réglementées par la loi constitutionnelle du 9 décembre 1928, modifiée par celle du 14 décembre 1929, en font véritablement l'organe suprême du régime. Assemblée restreinte, savamment dosée par le *Duce* lui-même, et délibérant à l'abri de toute influence extérieure sur les problèmes les

(1) Trentin, *Antidémocratie*, p. 130.

plus graves de l'État, le G. C. F. décide en dernier ressort de l'orientation de la politique fasciste. Indépendant du Parlement, sur les attributions duquel il ne craint pas d'empiéter, il constitue l'exemple typique d'un organe collégial basé sur la confusion des pouvoirs la plus complète. On assure qu'à la faveur de ses réunions secrètes, éclatent souvent des débats contradictoires, et que les représentants de la production se heurtent parfois assez violemment aux conceptions gouvernementales... On n'a pas de peine à le croire. Toujours est-il que malgré cette possibilité de discussion loyale, les comptes rendus dithyrambiques qui clôturent les séances expriment invariablement l'opinion et les décisions du Premier ministre. Ce qui ne saurait surprendre quand on sait que la rédaction du procès-verbal est laissée au Président du G. C. F., Mussolini en personne.

Le G. C. F. comprend deux catégories de membres. Les uns sont nommés à vie. Ce sont les *quadrum-virs* de la *marche sur Rome*. En ont été éliminés, en 1929, les secrétaires du Parti national fasciste. Le Président du Conseil a reconnu le danger qu'il y avait à soustraire de si hauts fonctionnaires à tout contrôle ou toute sanction. Les autres en sont membres, en raison et pendant la durée de leurs fonctions. Ce sont : les Présidents du Sénat et de la Chambre, les principaux ministres, le Président de l'Académie Royale, le Secrétaire et les deux Vice-Secrétaires du Parti national fasciste ; le Commandant général de la Milice volontaire pour la sécurité nationale ; le Président du Tribunal spécial pour la défense de l'État ; les Présidents des Confédérations nationales fascistes et des Confédérations nationales des Syndicats fascistes de l'Industrie et de l'Agriculture.

Tous ces personnages dépendent du Parti fasciste, qu'ils représentent ainsi au sein du plus grand organe constitutionnel de l'Italie, et sont nommés, nous l'avons vu, sur la proposition du Chef du gouvernement. Nulle part ailleurs on assiste plus manifestement à l'identification du Parti à l'État. Au cours de la session du *Grand Conseil*, tenue en décembre 1933, Mussolini, faisant un rapport détaillé de la situation du Parti, disait :

« *Le Grand Conseil prend acte avec satisfaction, de l'activité déployée durant les ans X et XI dans le champ politique, culturel, économique et social du Parti, des organisations dépendantes ainsi que dans l'efficacité des organisations juvéniles dont le renforcement doit tendre à assurer des bases toujours plus solides à la révolution des chemises noires.* » (1)

Tous les pouvoirs du Parti sont concentrés au G. C. F. L'article 3 est, à ce sujet, révélateur :

« *Le secrétaire du Parti national fasciste est Secrétaire du Grand Conseil.* » Et aussi l'article 9 :

« *Aucune mesure disciplinaire contre un membre du G. C. F. en tant qu'appartenant au parti national fasciste, ne pourra être adoptée que par délibération du Grand Conseil.* »

La loi assure d'ailleurs à tous les membres du G. C. F., des garanties personnelles extraordinaires. Aucune mesure policière ou judiciaire ne peut être prise contre eux sans l'assentiment préalable du G. C. F. Seul, le cas de flagrant délit suspend le bénéfice de cette immunité.

Les fonctions du G. C. F. sont *délibératives et consultatives*. Il les exerce en toute liberté, et les moyens de coercition

(1) *Temps*, 10 décembre 1933.

dont il dispose vis-à-vis des deux Chambres assurent toujours le triomphe de son point de vue. Si ses avis au Parlement ne sont pas des injonctions, ils ont du moins la valeur de recommandations pressantes. De même, son rôle de Conseiller de la Couronne lui permet d'intervenir dans des questions normalement soustraites à l'examen du Législatif, comme, par exemple, le droit de déclarer la guerre, et qui, tout en restant théoriquement dans le champ des prérogatives royales, sont maintenant tranchées par lui.

1^o En tant qu'organe délibérant, le G. C. F., qui établit la liste des quatre cents candidats à la députation soumise, selon la loi de 1928, au vote du Corps électoral, *fait les élections*. Il donne son approbation aux statuts et aux règlements et trace les directives politiques du Parti national fasciste. Il nomme et révoque le Secrétaire, les vice-Secrétaires, les membres du Directoire du Parti. Toute l'organisation de l'État ainsi doublée par celle du Parti relève donc du G. C. F.

2^o En tant qu'organe consultatif, le G. C. F. se voit attribuer des fonctions nombreuses et d'une importance capitale. En général, et d'après les termes mêmes de l'article 12, le G. C. F. est consulté obligatoirement sur *toutes les questions offrant un caractère constitutionnel*. C'est faire du G. C. F. un véritable pouvoir constituant et du statut de 1848 un texte éventuellement sujet à révision.

Sont considérées comme lois constitutionnelles : celles qui ont égard à la succession au trône, aux attributions et prérogatives de la Couronne, à la composition et aux fonctions du G. C. F., du Sénat, de la Chambre, aux pouvoirs du Chef du gouvernement, et à sa faculté d'émettre des normes juridiques, à l'ordre syndical et corporatif, aux

rapports entre l'État et le Saint-Siège, aux traités emportant modification du territoire national...

La première des matières ainsi placée dans la compétence du G. C. F. constitue une violation du statut qui se passe de commentaires. Jusqu'ici, personne, *pas même le Roi*, n'avait osé changer en quoi que ce soit les règles de la transmission de la Couronne. Désormais, la monarchie italienne ne tire plus son existence précaire que du bon vouloir du G. C. F.

Pareillement, tous les autres organes de l'État peuvent se voir exposer, du jour au lendemain, de la part du G. C. F., aux transformations les plus inattendues, voire les plus radicales.

L'article 13 de la loi confie également au G. C. F. une fonction d'une nature particulière : elle consiste à dresser, sur la proposition toujours du Premier ministre, et à tenir à jour, la liste des noms à présenter à la Couronne, en cas de vacance, pour la nomination du chef du gouvernement. Cette disposition ravit au roi l'une des dernières prérogatives qui lui restait : son droit de désigner le Président du Conseil à son libre choix. S'il est exact de reconnaître que dans son exercice le monarque ne faisait le plus souvent que ratifier le vœu du Parlement ou de l'opinion publique, il convient aussi d'admettre que, dans les situations délicates, le statut Albertin le laissait maître de se prononcer librement dans l'intérêt national. La souplesse de ce système disparaît devant l'ingérence du Parti national fasciste qui, par l'intermédiaire du G. C. F., dicte sa volonté au Souverain.

Le G. C. F. apparaît donc comme la création la plus originale du fascisme. En contact permanent avec le pays, dont toutes les activités sont représentées autour de sa

table, il est à même, affirme-t-on, de mettre à son ordre du jour tous les problèmes nationaux ou internationaux. Qu'il s'agisse de la réforme corporative, de Genève, ou de la défense de la lire, c'est lui qui discute, et son Président, Mussolini, qui dispose. Centre propulseur de toutes les énergies nationales, il est, secondé par le Parti fasciste, l'organe dont dépend toute la vie constitutionnelle de l'Italie.

III. — LE CONSEIL NATIONAL DES CORPORATIONS.

C'est le produit législatif du régime le plus récent. Il synthétise à merveille l'évolution doctrinale fasciste. Il répond, en effet, à la fonction essentielle du nouvel État : la *fonction corporative*. Mais sa longue élaboration fut accompagnée de vives discussions tant au Parlement que dans la presse.

La loi qui l'institue fut d'ailleurs précédée d'une indispensable préparation constitutionnelle, dont nous avons déjà tracé les principales étapes. La phase syndicale dans laquelle elle se place n'est venue qu'un peu plus tard. Elle s'est ouverte par la loi du 3 avril 1926 qui a fixé les grandes lignes de la réforme économique et sociale. Elle s'est continuée avec la Déclaration de principes qu'est la *Charte du travail* de 1927. Et c'est dans le cadre des directives indiquées par ce manifeste que rentre l'institution du *Conseil national des Corporations* (1).

Les décrets royaux du 2 juillet 1926 et du 14 juillet 1927 en avaient décidé la création. Mais l'organe ne put être mis en marche, parce que « *le fonctionnement même du*

(1) Que nous désignerons plus brièvement par les initiales *C. N. C.*

Ministère des Corporations, dès qu'il a été constitué, conseilla de renoncer, pour le moment, à un organe dont le fonctionnement ne serait pas sorti de la sphère d'une faculté imprécise consistant à donner des conseils et des avis, et il conseilla au contraire d'exposer et de résoudre en une réforme de sa structure et de ses pouvoirs, le problème de la liaison entre corporation et corporation. » (1)

L'évolution du système corporatif se poursuit donc, malgré l'absence de l'organe de liaison ainsi annoncé. Les fonctions qu'on avait l'intention de lui confier furent exercées, à la base de la hiérarchie, par des *Comités intersyndicaux*, au sommet, par un *Comité central* soumis à l'influence effective du Ministère des Corporations.

Cette phase purement expérimentale a pris fin avec le vote de la loi du 20 mars 1930, qui fait du C. N. C. un organe constitutionnel spécialement chargé de jouer, dans le domaine de la production et du travail, un rôle à la fois consultatif et *normatif*. « *L'institut inauguré le 21 avril 1930, anniversaire de la fondation de Rome, dépasse de beaucoup par ses pouvoirs et son objet, le simple organe consultatif du Ministère des Corporations conçu à l'origine* » (2).

Quelle est sa composition ?

Les *sections*, — au nombre de sept, — et les *sous-sections* en forment les cellules nucléaires. Elles correspondent aux grandes divisions syndicales, et jusqu'à la dernière loi sur les corporations, que l'article 3 de la loi du 3 avril 1926 avait seulement prévues, elles en ont tenu lieu. Le Ministre des

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 588.

(2) Aillaud, *La loi italienne sur le C. N. C.*, in *Revue internationale du travail*, juillet 1930, p. 2.

Corporations disait, le 21 décembre 1929, à la Chambre des députés :

« Les corporations ont été réalisées par la création des sections, tandis que le Conseil (des Corporations) peut bien être appelé la Corporation nationale. »

L'article 13 de la loi de 1930 leur en a conféré tous les pouvoirs. Leur organisation est paritaire, sauf en ce qui concerne la représentation des professions libérales restée unilatérale au profit des employeurs. Chaque section ou sous-section peut être saisie individuellement, et possède, selon sa compétence, les mêmes attributions que les autres organes du C. N. C., exception faite pour celles qui sont laissées aux corporations qui pourraient exister déjà. Il est à remarquer aussi que les fonctions de conciliation déferées aux corporations par les lois et les décrets de 1926 sont réservées momentanément au Ministre des Corporations par l'article 19 de la loi de 1930.

Les *Commissions spéciales permanentes*, créées par décret du Chef du Gouvernement et sur proposition du ministre des Corporations pour l'étude des questions techniques, sont composées de membres choisis dans le corps de l'Assemblée générale et des sections.

L'*Assemblée générale* comprend, en dehors des représentants qualifiés de la production nationale, des représentants des principales œuvres sociales adhérant à l'organisation syndicale, les ministres, le secrétaire et les dirigeants du Parti national fasciste, auxquels viennent s'adjoindre un certain nombre de *personnalités compétentes*, comme, par exemple, le Président de l'Association nationale des Combattants (?)... L'Assemblée générale est naturellement

convoquée et présidée par le Président du C. N. C., qui est, ici encore, le Chef du gouvernement.

Le *Comité corporatif central*, organe moteur qui réunit les principaux membres du C. N. C., a pour mission de coordonner l'activité du Conseil, de remplacer l'Assemblée générale dans l'intervalle des sessions, de prendre les décisions urgentes, d'émettre son avis sur l'orientation à donner à la politique syndicale et corporative.

Les membres de toutes ces formations sont nommés par décret royal sur la proposition du Premier ministre. Ils doivent remplir les mêmes conditions de moralité et de loyalisme fasciste que les candidats à la Chambre des députés. En charge pour une durée de trois ans, ils peuvent être maintenus à leur poste, — ou révoqués, — au gré du Chef du gouvernement.

Les fonctions *normatives* et *consultatives* du C. N. C. s'étendent en général à toute la réglementation de la production, à toute l'activité syndicale et corporative. Par lui, l'État contrôle toutes les forces économiques de la Nation, et leur donne l'impulsion désirée.

A. — *Fonctions normatives.*

Rentrent dans cette catégorie :

1° L'établissement de règles pour la coordination, dans le domaine de l'assistance, de l'activité exercée par les associations syndicales légalement reconnues, les institutions complémentaires et les organes corporatifs, prévue par l'article 4, alinéa final de la loi du 3 avril 1926.

2° L'établissement de règles pour la coordination des mesures prises dans les contrats de travail, ou dans l'activité normative des corporations.

3° L'établissement de règles fixant les rapports économiques entre les différentes catégories de la production, et devant s'inspirer des principes généraux posés par la *Charte du travail*. La loi du 5 février 1934, article 8, a délégué cette fonction aux corporations elles-mêmes :

« En plus des attributions et des pouvoirs prévus par la loi du 3 avril 1926 et par le décret du 1^{er} juillet 1926, la Corporation prépare les dispositions pour le règlement collectif des rapports économiques et pour la discipline unitaire de la production. »

« La corporation exerce cette fonction à la suite d'une proposition des ministres compétents ou de l'une des associations, avec l'assentiment du Chef du gouvernement. »

4° La même loi sur les corporations décide que les accords et les tarifs établis par les corporations devront être approuvés par l'Assemblée générale du C. N. C., pour devenir obligatoires, après leur publication, dans un décret rendu par le Chef du gouvernement (Art. 2.)

Cette publication constitue d'ailleurs une garantie contre les excès du C. N. C. Elle peut être suspendue ou interdite par une décision sans appel du Premier ministre. S'il ne possède pas le droit d'initiative, il jouit donc d'un droit de veto absolu.

B. — *Fonctions consultatives.*

Elles permettent au C. N. C. de se prononcer :

1° Sur la reconnaissance des associations syndicales, ainsi que la révocation du droit de surveillance qui est délégué aux associations du premier degré sur les associations du degré inférieur.

2° Sur l'autorisation de reconnaître de nouvelles confédérations nationales.

3° Sur la constitution de nouvelles corporations.

4° Sur le refus d'admission, soit d'un individu, soit d'une association inférieure au sein d'une association supérieure.

Dans ces quatre cas, l'avis du C. N. C. est obligatoirement demandé. Il est donné en Assemblée générale.

5° Sur les directives concernant l'élaboration des budgets syndicaux.

6° Sur le placement des travailleurs.

7° Sur la réglementation des contributions syndicales.

Parmi toutes ces attributions, il en est une qui a revêtu, ces temps derniers, une importance extrême : celle qui laisse au C. N. C. le soin de réaliser définitivement les corporations. La question semblait mûre depuis quelque temps déjà. Au début de l'automne 1933, l'évolution législative s'est précipitée. Elle a abouti au vote de la loi du 5 février 1934 sur les corporations. L'Office du C. N. C. a été d'en établir le statut économique. Il a remis au G. C. F. « *toute décision à prendre sur les conséquences ultérieures, politiques et constitutionnelles, qui pourront résulter de la constitution effective et du fonctionnement pratique des corporations.* » Le projet de loi, remanié par le Chef du gouvernement, a été discuté par le G. C. F., le 10 décembre 1933, au cours d'une longue séance.

Toujours est-il que le rôle considérable joué dans le champ législatif, économique et social, par le C. N. C., à l'occasion de cette loi, permet de trancher une fois pour toutes la question de ses pouvoirs législatifs. Les légistes du fascisme ont coutume de ne pas les lui reconnaître. Il n'y a pourtant là qu'une simple affaire de mots. En fait, le

C. N. C. possède depuis son origine, dans la vie politique fasciste, la faculté législative, — ou *normative*. — Il règle souverainement les rapports sociaux entre travailleurs et associations syndicales. Que cette rivalité puisse amener des conflits entre lui et le Parlement, cela n'est pas impossible, quoique le Chef du gouvernement veille constamment à ce que l'harmonie règne au sein des deux organes considérés l'un et l'autre comme des instruments dociles du Pouvoir exécutif.

Cependant, il s'est trouvé déjà quelques personnalités fascistes, — particulièrement MM. de Marsalich et Bodrero, — pour souligner les inconvénients de cette dualité. Au cours des travaux de la loi du 5 février 1934, ils se sont prononcés énergiquement en faveur de la transmission des pouvoirs législatifs en matière économique, du Parlement au C. N. C. Il semble que ce soit là les premiers pas vers une réforme assez prochaine. Quand le C. N. C. aura reçu le pouvoir de légiférer, il constituera à lui seul une véritable Chambre corporative dont on parle depuis si longtemps. Ce jour-là, la Chambre des députés aura vécu.

IV. — LA MILICE FASCISTE.

La *Milice volontaire pour la sûreté nationale* est un organe constitutionnel de l'État. Tel est, du moins, le point de vue officiel exprimé par plusieurs arrêts de la Cour de Cassation :

« *Tous les corps armés doivent être considérés comme des institutions constitutionnelles de l'État.* »

D'ailleurs, les fascistes désirent en voir la source dans cette *milice communale* que Charles-Albert, au cours des

travaux préparatoires à la Charte, avait si éloquemment défendue, et qui a été consacrée par l'article 76 du Statut :
« *Il est institué une milice communale sur les bases fixées par la loi.* »

En réalité, la Milice fasciste trouve son origine dans ces bandes armées sur lesquelles s'appuya Mussolini, jusqu'en 1922 pour conquérir le pouvoir. Leurs exactions furent alors si violemment critiquées que le dictateur crut bon, en 1923, de leur donner un statut légal. Il en profita pour les incorporer dans l'État, de l'édifice duquel elles forment aujourd'hui, sous le nom de *Milice volontaire pour la sûreté nationale*, un des principaux piliers.

Le décret royal du 14 janvier 1923 qui les constitue, répond à la nécessité que toutes les forces armées de l'État soient harmonisées et réglementées par des dispositions législatives et réglementaires communes, parce que ce n'est qu'en un seul faisceau d'œuvres et de sentiments qu'elles peuvent, toujours mieux, répondre à la haute tâche qui leur a été confiée de protéger l'intégrité de la Patrie et de maintenir la solidité de ses institutions » (1).

Cette milice est « *au service de Dieu et de la Patrie italienne, et aux ordres du Chef du gouvernement.* » (Art. premier.) Sa mission est d'essence supérieure : non seulement elle est chargée d'assurer l'ordre public, mais encore « *elle prépare et encadre les citoyens pour la défense des intérêts dans le monde.* » (Art. 2.) Composée des citoyens, âgés de dix-sept à cinquante ans, qui en font la demande et ont été agréés par un aréopage réuni à cet effet, elle est un instrument entièrement au service du régime. Le Chef

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 420.

du gouvernement, d'accord avec les ministres de la Guerre, de la Marine, des Colonies et des Finances, et avec le Commandement général de la Milice, pourvoit à son organisation. Son budget est à la charge du ministre de l'Intérieur, Sa hiérarchie correspond à celle des autres forces armées de l'État. Mais seul son haut commandement est en service permanent. Les miliciens et les cadres subalternes sont considérés comme étant en service temporaire.

En dehors de leur activité politique, ils ont reçu la mission de l'instruction prémilitaire sous la dépendance du ministre de la Guerre et des autorités militaires territoriales.

Depuis 1923, la Milice a donné naissance à des unités spécialisées : milice ferroviaire (1925), milice forestière (1928). Le décret-loi du 6 novembre 1926 qui a créé un *Bureau spécial d'investigations politiques* auprès de chaque commandement de légion, et celui du 9 janvier 1927, qui lui confie la surveillance des frontières et des lieux de relégation, achèvent d'en faire une institution policière redoutable, venant s'immiscer jusque dans la vie intime de chaque citoyen, auxiliaire indispensable de tous les régimes de dictature.

POUR CONCLURE

Un régime où la compression des libertés est si absolue saurait-il recueillir l'adhésion spontanée d'un peuple civilisé ? Assurément non. Nous aurions cependant mauvaise grâce à rendre les Italiens responsables de leur passivité. Il ne faut pas confondre les citoyens et le gouvernement qu'ils peuvent subir. Curieuse à ce sujet est la ressemblance entre le fascisme et le III^e Empire. L'identité de psychologie des deux régimes est manifeste : « *Même admiration, réelle ou affectée, pour les prétendues qualités du chef ; même silence de la nation, rompu seulement par les spectacles, expositions, commémorations, organisées par les maîtres pour exciter des passions émotives ; même torpeur de l'esprit critique ; les phrases elles-mêmes ont été souvent identiques :*

« *Pendant longtemps, — clama Louis-Napoléon, en 1852, — « la Société a été comme une pyramide renversée qui reposait sur sa pointe ; j'ai remis la pyramide sur sa base. »*

Le chef du fascisme italien a répété vingt fois la même image (1). »

Dans les deux cas, le gouvernement s'appuie sur un parti, celui-ci constituant l'armature de l'État avec lequel il s'identifie.

« *Le parti, — dit Mussolini à Turin, — est une armée, un ordre. On y entre pour servir et pour obéir. »*

(1) Comte Sforza, *Nations et régimes*, in *Dépêche de Toulouse*, 18 juin 1934.

Le parti est un organe constitutionnel de l'État :

« *C'est au sein de l'organisation fasciste et comme production naturelle de son droit et de sa politique que sont nées, — dit le Professeur Chimienti, — toutes les institutions du régime, y compris celle du Parti national fasciste, qui est entre toutes la plus compréhensive et la plus représentative.* » (1)

Et Serge Panunzio souligne que : « *Le problème central du Droit public en Italie s'est aujourd'hui déplacé de l'État au parti. Le Parti crée l'État et l'État, créé par le Parti, est assis, de son côté, sur le Parti.* » (2)

Ce n'est rien encore. Mussolini déclare, en ouvrant l'an XII du Fascisme :

« *Ainsi, s'efforçant de diriger toute la vie nationale jusque dans son expression la plus intime, le parti fasciste, au début de l'an XII, songe aussi à inspirer la vie politique et sociale des autres peuples.* » (3)

Quelle est donc cette force impétueuse et *totalitaire* qui, non satisfaite de veiller au salut de la dictature, menace de venir nous *inspirer* ? Notre accoutumance au jeu de la lutte démocratique des partis nous permet-elle d'en saisir la nature, d'en comprendre le rôle ? Les fascistes doivent sérieusement en douter qui cherchent, par mille raisonnements subtils, à nous faire mesurer la distance qui sépare le Parti national fasciste des partis du régime parlementaire... Mais notre oreille est distraite aux discours des légistes. Nous leur préférons les documents officiels. Leur sécheresse même éclaire notre jugement.

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 543.

(2) S. Panunzio, *Il partito nella dottrina e nella realtà politica*, p. 45.

(3) Cité par le *Temps*, 27 octobre 1933.

Ces documents nous enseignent que le Parti national fasciste, dont le statut est établi par la loi du 9 décembre 1928, — date significative : c'est celle qui institue le Grand Conseil du Fascisme, — est une organisation fortement hiérarchisée, formée de *fasci*, eux-mêmes groupés en fédérations provinciales. Ses organes collégiaux sont, de la base au sommet, le directoire du *fascio*, le directoire fédéral, le Conseil National, le directoire national. Ses chefs : le Secrétaire du *fascio*, le Secrétaire fédéral, les membres du directoire national, le Secrétaire du Parti, — et Mussolini lui-même. Ainsi, la hiérarchie dans le Parti coïncide avec la hiérarchie dans l'État. Ce fait apparaît lumineusement quand on se souvient que le Secrétaire du Parti est membre de droit du G. C. F., de la Commission suprême, du Conseil de défense, du Conseil supérieur de l'Éducation nationale, du C. N. C., du Conseil central corporatif, et qu'il peut être appelé à prendre part aux séances du Conseil des ministres, qu'il « *collabore avec les organes compétents, à la surveillance de l'activité politique des Confédérations nationales fascistes des employeurs et des travailleurs, et de l'« Ente » national des corporations ;* » qu'il « *maintient la liaison avec la Présidence du Sénat et de la Chambre des députés, avec le Commandement général de la Milice volontaire pour la Sécurité nationale, et avec la Direction générale des Italiens à l'Étranger* » (1).

Le Parti s'infiltré pareillement dans la vie économique du pays :

« *Le Parti national fasciste, — dit encore le Professeur Chimienti, — est la condition première et le fondement*

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 546.

politique de la grande et nouvelle organisation corporative » (1).

Le Parti s'empare du citoyen à sa naissance et ne le quitte qu'à sa mort. Dans les moindres manifestations de son activité, il l'encadre et le surveille. Il est derrière lui jusque dans sa vie privée. Dans l'esprit de Mussolini, le Parti est du reste un organe véritablement représentatif en ce sens qu'il permet d'assouplir l'action nécessairement bureaucratique de l'État, et de réaliser la collaboration harmonieuse des citoyens à l'œuvre fasciste. Il joue ainsi, — par l'intermédiaire des cadres politiques et administratifs, et principalement des secrétaires du Parti, — un rôle de pénétration dans la vie du pays.

Complété par toute une série d'autres institutions, — œuvre nationale des *Balillas*, *Dopolavoro*, Milice, — le Parti constitue le système vertébral du régime. Sa discipline militaire, sa soumission complète aux ordres du *Duce* en font, comme disent les fascistes, un instrument « *de propagande et d'éducation politique et sociale* » au service de l'État.

« *Qu'est-ce que l'État ? C'est le carabinier* » (2). Cette définition lapidaire de Mussolini achève de désarmer la critique.

* * *

Quel sens revêt dès lors, devant la suprématie du partisan fasciste, flanqué de l'inévitable carabinier, le régime corporatif ?

Les vingt-deux corporations auxquelles a donné naissance

(1) Chimienti, ouvrage cité, p. 556.

(2) Mussolini, *Mussolini parle*, p. 151.

la loi de février 1934 groupent sans doute, sur le plan de chaque produit, et à chaque stade de son élaboration et de sa circulation, des représentants du patronat et du salariat, — ce qui déjà fait prévoir dans leur sein quelques divergences d'intérêts. Or, si l'on peut penser que la défense des intérêts communs à la corporation tout entière trouvera, devant les autres corporations, l'unanimité, — par contre, comment seront tranchés les conflits internes, sinon par les fonctionnaires du gouvernement et du parti fasciste dont on a eu soin de doubler les cadres professionnels ? C'est donc l'État qui finalement réglementera la production, la vente et les prix des produits.

Quant à l'Assemblée corporative qui doit prendre la succession du *Parlement croupion de Montecitorio*, il y siègera sans doute encore des producteurs et des techniciens, des patrons et des ouvriers, — mais surtout, et comme par hasard, des fonctionnaires soigneusement triés dans les rangs du parti fasciste.

Ainsi, cette soi-disant réforme de l'État a pour but de masquer ce fait brutal : la totalisation du pouvoir économique aussi bien que politique aux mains d'un parti armé, sous la direction omnipotente d'un chef de qui émane toute autorité.

« *Le corporatisme d'aujourd'hui, plus encore que celui d'autrefois, risque donc de n'être qu'une forme d'étatisme* » (1).

Entendu comme une force autonome, intermédiaire entre l'individu et l'État, muni de droits propres, c'est, s'il n'est pas sévèrement réglementé et s'il prime la politique, l'anarchie. Conçu à l'Italienne, c'est un vain mot qui voile

(1) *Corporatisme et Étatisme*, in *Temps*, 4 juin 1934.

l'absolutisme du pouvoir politique. Dans ce dernier cas, loin d'être économique et décentralisé, l'État fasciste consacre la prééminence du politique et l'excellence d'une hiérarchie centralisée dans la personne du *Duce*. Nous n'avons pas à rechercher si c'est là le statut idéal pour les travailleurs, et si les industriels y trouvent toujours leur avantage. Les faits prouveraient plutôt le contraire. Il est certain, en tous cas, que la suppression de toute liberté, économique, politique et personnelle, crée en Italie « *un danger de révolution là où il n'existait pas* » (1).

* * *

On conçoit donc qu'à *priori* le régime corporatif ne nous ait point séduit. Les résultats obtenus en Italie après douze années de dictature nous enlèvent le dernier espoir qui nous restait d'y trouver le remède aux maux parlementaires dont nous souffrons.

Sans nier que la crise qui sévit dans le monde n'a épargné personne, il convient de reconnaître que la situation économique et financière de l'Italie est aujourd'hui l'une des plus graves d'Europe. L'organisation corporative qui devait sauver le pays et développer la puissance de l'État, s'est révélée inefficace et coûteuse. L'expérience fasciste, si elle ne s'amende, sera-t-elle catastrophique ? Bien des signes permettent de le craindre. Les cours de la rente, convertie en janvier dans un enthousiasme de commande, se sont, — malgré la discipline fasciste, — effondrés de 20 % ; la devise italienne a de fâcheuses tendances à coter au-dessous de sa parité théorique ; les mesures de déflation

(1) Sforza, *Dictatures et dictateurs d'après-guerre*, p. 83.

amorçées en 1930 s'étant révélées insuffisantes, on a pris, en avril 1934, des décisions plus brutales : baisse des loyers, aggravations de la réduction des traitements, diminution des prix de détail ; et l'on est venu développer par un décret du 28 mars 1934, la lutte contre la spéculation dont les proportions devenaient inquiétantes. Cependant, le nombre des faillites ajoute au tableau sa note sombre.

Or, il faut chercher les causes de cette crise dans la politique somptuaire du régime fasciste. La déflation opérée n'a eu aucun effet devant l'aggravation croissante des charges budgétaires. Les dépenses militaires ont augmenté. Quant à celles d'ordre économique, — subventions, primes, travaux publics... — elles sont tout simplement formidables. On en trouve l'aveu dans un passage du discours de Mussolini, à la Chambre des députés, le 28 mai 1934 :

« Ceux qui parlent encore d'une économie libérale, me font rire, — rire ou pleurer, ou les deux choses ensemble. Trois quarts de l'économie italienne, industrielle et agricole, sont à la charge de l'État. Et si je voulais (ce que je ne veux pas) introduire le capitalisme d'État, qui est l'envers du libéralisme, j'aurais les conditions nécessaires, suffisantes et objectives pour le faire » (1).

Et logique avec lui-même, Mussolini de prêcher la grande pénitence :

« Je crois qu'il faut chasser de son cerveau l'idée que les temps de la prospérité puissent revenir... Nous allons probablement vers une humanité nivelée sur un plan plus bas. Il ne faut pas s'en alarmer. Cette nouvelle humanité pourra être

(1) Cité par G. Ferrero, in *Dépêche de Toulouse*, 10 juin 1934.

très forte, capable d'ascétismes et d'héroïsmes que nous ne pouvons même pas imaginer en ce moment ».

Ces paroles de résignation signifient-elles l'abandon de la dictature ? Ou continuera-t-on, en Italie, pour assurer le prestige d'un gouvernement autoritaire, à pratiquer cette politique dispendieuse qui mène le pays à sa ruine ?

*
* *

Nous n'avons pas la prétention de soutenir que le régime républicain rétablirait inmanquablement la situation là où la dictature paraît échouer. De quelque côté que nous nous tournions, nous retrouvons les mêmes difficultés, les mêmes inquiétudes, les mêmes misères. Les États-Unis, l'Angleterre, la France, qui ont des gouvernements parlementaires, n'ont pas plus échappé à la crise que l'Italie de Mussolini, l'Allemagne d'Hitler, ou la Russie de Staline... Monarchie ? Dictature ? Démocratie ? Tous les régimes semblent actuellement rivaliser de faiblesse, d'hésitation, d'impuissance... Du moins reste-t-il aux Français la liberté. L'État corporatif dont les chefs fascistes chantent les louanges, est un régime de servitude. Aux Italiens, il a apporté la discipline nationale, — sans doute, — mais avec la tyrannie, et sans la prospérité. Il est temps encore d'introduire chez nous plus d'autorité et de continuité dans le gouvernement de la République, — refuge des libertés humaines auxquelles nous tenons par-dessus tout.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES.

- J. BARTHELEMY. — *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, 1931.
- BORTOLLOTTI. — *Lo Stato e la dottrina corporativa*, Bologne, 1931.
- G. BOTTAI. — *L'organisation corporative de l'Etat*, Rome, 1929.
- G. BOTTAI. — *Il consiglio nazionale delle corporazioni*, Vérone, 1933.
- G. BOURGIN. — *La formation de l'unité italienne*, Paris, 1929.
- BUOZZI et NITTI. — *Fascisme et syndicalisme*, Paris, 1930.
- G. BUREAU. — *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, 1932.
- F. CAMBO. — *Autour du fascisme italien*, Paris, 1925.
- CHIMIENTI. — *Droit constitutionnel italien*, Paris, 1932.
- COSTAMAGNA. — *Diritto corporativo italiano*, Turin, 1928.
- DELPECH. — *Les Constitutions modernes*, Paris, 1900-1928.
- DEL VECCHIO. — *A propos de la conception étatique du droit*, Paris, 1930.
- DEL VECCHIO. — *La crisi dello Stato*, Rome, 1933.
- GIDE ET RIST. — *Doctrines économiques*, Paris, 1926.
- GORGOLINI. — *La révolution fasciste*, Paris, 1933.
- LOMBART. — *Ce qu'il faut connaître du fascisme*, Paris, 1926.
- E. LUDWIG. — *Entretiens avec Mussolini*, Paris, 1932.
- MARTIN SAINT-LÉON. — *Histoire des corporations de métier*, Paris, 1922.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1930.

- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931.
- MUSSOLINI. — *Déclarations*, in *Demain*, Paris, 1925.
- MUSSOLINI. — *Le visage de l'Italie*, Paris, 1929.
- MUSSOLINI. — *Mussolini parle*, Paris, 1930.
- MUSSOLINI. — *Discours de 1926, 1927, 1928, 1929, etc.* Milan.
- MUSSOLINI. — *Le Fascisme. Doctrine. Institutions*, Paris, 1933.
- MUSSOLINI. — *Reflets de l'âme fasciste*, Bruxelles, 1928.
- MUSSOLINI. — *Le fascisme*, Paris 1925.
- L. NAUDEAU. — *L'Italie fasciste ou l'autre danger*, Paris, 1927.
- ORLANDO. — *Principes de droit constitutionnel*, Paris, 1902.
- S. PANUNZIO. — *Il partito nella dettrina e nella realta politica*, Rome, 1931.
- S. PANUNZIO. — *Stato nazionale e sindacati*, Milan, 1924.
- S. PANUNZIO. — *Lo sentimento dello Stato*, Rome, 1929.
- M. PRELOT. — *La théorie de l'Etat dans le droit fasciste*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933.
- PREZZOLINI. — *Le fascisme*, Paris, 1925.
- B. PUJO. — *Dix ans de fascisme*, Paris, 1932.
- G. RENARD. — *Les Constitutions de la nouvelle Europe*, Paris, 1930.
- ROCCO. — *La trasformazione dello Stato, dello Stato liberale allo Stato fasciste*, Rome, 1927.
- G. ROUX. — *L'Italie fasciste*, Paris, 1932.
- SALVEMINI. — *La terreur fasciste, 1922-1926*, Paris, 1930.
- Comte SFORZA. — *Dictatures et dictateurs d'après-guerre*, Paris, 1931.
- A. SIEGFRIED. — *Amérique latine*, Paris, 1934.
- SCHREIBER. — *Rome après Moscou*, Paris, 1932.
- SILLANI. — *L'Etat mussolinien*, Paris, 1931.
- SOREL. — *Réflexions sur la violence*, Paris, 1925.
- TAMBARO. — *Diritto costituzionale*, Naples, 1929.
- S. TRENTIN. — *Les transformations récentes du droit public italien*, Paris, 1929.

S. TRENTIN. — *L'aventure italienne, Légendes et réalités*, Paris, 1928.

S. TRENTIN. — *Antidémocratie*, Paris, 1931.

VALOIS. — *L'Etat syndical et sa représentation corporative*, Paris, 1927.

II. — ARTICLES FONDAMENTAUX.

AILLAUD. — La loi italienne sur le Conseil national des corporations (*Revue internationale du travail*, 1930).

AMBROSINI. — Gabriel d'Annunzio et la Constitution syndicale de Fiume (*Revue de droit public*, 1926).

DUPEYROUX. — La Charte du travail syndicaliste et corporative de l'État fasciste (*Revue de droit public*, 1928).

GILARDI. — L'organisation corporative et la crise (*Revue d'économie politique*, 1932).

MIRKINE-GUETZEVITCH. — Renforcement de l'exécutif et régime parlementaire (*Revue de droit public*, 1930).

MIRKINE-GUETZEVITCH. — Les théories de la dictature (*Revue politique et parlementaire*, 1934).

MUSSOLINI. — Fascismo e sindacalismo (*Gerarchia*, mai 1925).

G. NAPOLITANO. — Principes économiques du corporatisme fasciste (*Revue d'économie politique*, 1929).

PANUNZIO. — Syndicalisme et souveraineté (*Le mouvement socialiste*, 1913).

PERROUX. — Le syndicalisme fasciste (*Revue d'économie politique*, 1928).

E. REALE. — La situation et la politique intérieure du fascisme après dix ans d'existence (*Année politique française et étrangère*, 1933).

ROCCO. — La réforme constitutionnelle (*Revue politique et parlementaire*, 1926).

ROCCO. — La nuova disciplina del lavoro e lo Stato corporativo (*Gerarchia*, 1926).

ROSSONI. — Le mouvement syndical fasciste (*Europe nouvelle*, 1933).

SALVEMINI. — L'État corporatif de l'Italie fasciste (*Année politique française et étrangère*, Paris, 1928).

TAMBARO. — Chronique constitutionnelle d'Italie (*Revue de droit public*, 1922).

III. — PÉRIODIQUES, REVUES.

Année politique française et étrangère.

Annuaire de législation étrangère.

Bulletin de la Société de Législation comparée.

Centre d'Etudes international sur le Fascisme.

Corriere della Serra.

Critica fascista.

Gerarchia.

La Dépêche de Toulouse.

Europe nouvelle.

Politique.

Popolo d'Italia.

Revue de droit public.

Revue économique internationale.

Revue d'économie politique.

Revue hebdomadaire.

Revue internationale du travail.

Revue politique et parlementaire.

Revue des Vivants.

Le Temps.

Vu (9 août 1933)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

LA CONCEPTION DE L'ÉTAT FASCISTE

CHAPITRE PREMIER.

<i>Les sources des règles constitutionnelles fascistes.....</i>	11
1. L'action a précédé la doctrine.....	11
2. La genèse du mouvement fasciste. Son développement.....	20
3. La transformation de l'État.....	33

CHAPITRE II.

<i>Le noyau de l'organisation constitutionnelle fasciste : le Corporatisme</i>	49
--	----

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉALISATION DE L'ÉTAT FASCISTE

CHAPITRE PREMIER.

<i>Le Statut fondamental de 1848</i>	68
1. La couronne	71
2. Le corps électoral	78
3. La Chambre des députés	80
4. Le Sénat	84
5. Le Cabinet	87
6. Les libertés individuelles	88

CHAPITRE II.

	Pages.
<i>Les organes constitutionnels du régime fasciste.....</i>	11
SECTION I. — LES ORGANES PASSIFS.....	94
1. La Couronne	94
2. La réforme électorale et la Chambre corporative ..	98
3. Le Sénat	109
SECTION II. — LES ORGANES ACTIFS	113
1. Le Chef du gouvernement	113
2. Le Grand Conseil du Fascisme	124
3. Le Conseil national des Corporations.....	130
4. La Milice fasciste	136
POUR CONCLURE	139

Vu,

Le Doyen :

E. ALLIX.

Vu,

Le Président de thèse :

J. BARTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

S. CHARLÉTY.

